

O/N. 211.1
T 11

40550

Subsecretaría de Desarrollo Social

Análisis de Descentralización de la Dirección Provincial de Niñez y Adolescencia

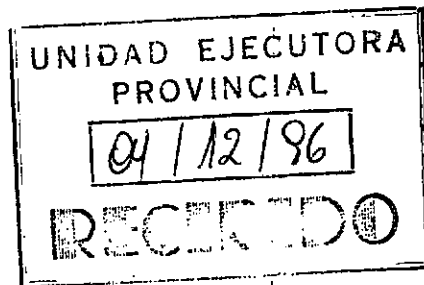


Componente Organizacional



...Reconociendo que el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión...

Esteban Tablón., Noviembre de 1.996



ÍNDICE DE CONTENIDOS

1. DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL	3
1.1 RESPECTO DE LA MISIÓN INSTITUCIONAL	4
1.2 RESPECTO DEL MODELO ORGANIZACIONAL	5
1.3 RESPECTO DE LA NORMATIVA INTERNA	6
1.4 RESPECTO DE LA PLANTA DE PERSONAL	8
1.5 RESPECTO DE LA PRODUCCIÓN	16
1.5.1 ANÁLISIS DE CAUSAS DE INTERNACIONES	16
1.5.2 ANÁLISIS DE CAUSAS EGRESOS	21
1.6 EL PROGRAMA CORRECCIONAL DE VARONES Y TRÁNSITO 1 DE MUJERES	24
2. RESUMEN DEL DIAGNÓSTICO	26
3. EJES CONCEPTUALES DE LA TRANSFORMACIÓN	27
3.1 LA GESTIÓN DEBE PASAR SU ACENTO DE LO ASISTENCIAL A LO PROMOCIONAL	28
3.2 LA SOLUCIÓN SE GENERA EN LA COMUNIDAD	29
3.3 ASIGNACIÓN DE RECURSOS A LA DEMANDA	32
4. NUEVAS LÓGICAS DE FUNCIONAMIENTO	34
4.1 DESCENTRALIZAR ACCIONES A LOS MUNICIPIOS	34
4.1.1 FACILITADORES ZONALES	35
4.1.2 LA TRANSFERENCIA DE FUNCIONES A LOS MUNICIPIOS	37
4.1.2.1 Marco general	37
4.1.2.2 Programa Provincial de desarrollo de Agentes Municipales de Niñez y Adolescencia	40
4.1.2.3 Hipótesis general de funcionamiento	41
4.2 LO QUE NO SE PUEDE DESCENTRALIZAR	42
4.2.1 PROGRAMA DE CENTROS SOCIOEDUCATIVOS PARA ADOLESCENTES EN CONFLICTO CON LA LEY.	43
4.3 LA TRANSICIÓN: PROGRAMA DE DESINSTITUCIONALIZACIÓN PROGRESIVA	45
5. LA ESTRATEGIA DEL CAMBIO	47
5.1 EL CAMBIO DE PARADIGMA CULTURAL DE LA SOCIEDAD	47
5.2 LA ADECUACIÓN DE LA LEGISLACIÓN	48
5.3 EL RECURSO HUMANO	49
5.4 LOS SERVICIOS CONTABLES FINANCIEROS : HERRAMIENTAS CRÍTICAS EN EL CAMBIO	50
5.5 PROGRAMA DE ACTIVIDADES PARA LA TRANSFORMACIÓN	51
5.6 ORGANIGRAMA PARA LA TRANSICIÓN	53

1. Diagnóstico organizacional

El período inicial de la consultoría se destinó a la etapa de recolección de datos, diagnóstico y análisis de la información organizacional y de gestión de la Dirección Provincial de la Niñez y Adolescencia (DPNA).

A partir de las entrevistas iniciales y del conocimiento previo del funcionamiento general de la Dirección, resultó de interés e importancia discutir y diseñar cuál sería la estructura de datos mas conveniente para el relevamiento de información. De esta manera se logró que el esfuerzo de diagnóstico fuese mas eficiente, se minimizaron las intrusiones en la línea jerárquica de la institución, de manera de no generar expectativas y presiones que podrían resultar contraproducentes para la evolución posterior del proyecto.

Se procedió entonces, previamente a la recolección general de datos, a realizar algunas entrevistas puntuales, recorriendo a guisa de muestreo la organización tanto en forma vertical como horizontal.

Conforme a las conclusiones obtenidas, se diseñó una ficha de relevamiento institucional, a ser llenada por todos los responsables de la institución, para lo cual se tomaron las siguientes definiciones :

- Se definió como responsable toda persona que ejerciera la conducción de una unidad de negocios con un grado de autonomía y responsabilidad, independientemente del reflejo que de la misma existiera en el organigrama oficial
- Se unificaron necesidades de información de los cuatro consultores, y se incluyeron como una única unidad de requerimiento.

- Se buscaron las alternativas mas convenientes de implementación para evitar alterar el clima interno de la institución y evitar la generación de resistencias y temores.
- Se ha previsto una base de datos a fin de poder procesar electrónicamente los datos obtenidos, base que quedaría para su explotación por la institución

Los resultados obtenidos y conclusiones de este diagnóstico general se detallan a continuación.

1.1 Respetto de la Misión institucional

Puesto que desde su fundación no se han realizado procesos de reestructuración de importancia, obviamente la organización, sus reglamentos, sus modalidades y sus sistemas de información responden a los paradigmas vigentes en aquel momento, los cuales son esencialmente diferentes de los actuales.

Su entramado básico esta orientado, en consecuencia, a la "tutela de menores", concepto que implica una serie de definiciones en cuanto a la MISIÓN institucional, encontrándose que el diseño estructural de la Dirección se encuentra caracterizado por:

- Misión dirigida esencialmente a la asistencia dentro de la institución
- Se tutelan personas y no derechos
- Se descalifica al entorno familiar y social en lugar de calificarlo para que sea capaz de la contención del niño
- Existe un marcado grado de "autismo institucional", separando, desde la misma estructura de la institución, al chico "de la Dirección" del resto de los niños de la sociedad

La consecuencia de todos estos valores fue la aparición de una "ciudad de los menores" con sus hogares, pero también con predios deportivos, cocina general, lavandería, talleres, iglesia y escuela. Como veremos, este concepto se opone a las estrategias actuales de lograr que el chico, aunque esté en desventaja en cuanto a alguna de sus necesidades, lleve una vida insertada en la comunidad que sea lo mas normal posible.

1.2 Respetto del modelo organizacional

El modelo organizacional está en completa consonancia con los paradigmas de la Misión. En particular se puede resaltar :

- Estructura inflexible
- Política de RRHH inexistente
- Asignación de recursos conforme a variables históricas y no a planificación estratégica
- Mala o escasa relación entre el área administrativa y el área técnica.
- Cada programa funciona como una unidad en si mismo, sin tener conciencia de otros programas ni comunicación fluida con ellos por lo que un chico que ingresa siempre debe pasar por un período de admisión o adaptación, independientemente de su historia anterior.
- Conviven dos criterios diferentes de diseño : hay programas que han sido diseñados bajo un vector temporal, es decir que atienden el problema del chico en sus sucesivas edades evolutivas, y existen otros programas que diseñados para atender determinadas situaciones, por lo que no está asegurada una misma respuesta para casos similares. El tratamiento del caso de un determinado chico no está siempre en relación a sus necesidades sino que está sujeto más a las circunstancias del momento de la admisión y al criterio adoptado por la persona responsable en ese momento.

- En cuanto al tratamiento del cliente, ("el menor"), en general sufren un grado mayor o menor de institucionalización, es decir que los mismos, al recibir servicios de la institución, pierden su acerbo social y cultural propio y se ven obligados a adoptar el de la institución.

En síntesis la clásica organización orientada sobre sus propios procesos de producción y de espaldas a las necesidades de sus clientes, que son los niños, los cuales viven estos procesos como un todo y para los que la división que en programas tenga la institución tiene mayor significado.

1.3 Respetto de la normativa interna

La normativa interna esta en general orientada por los principios de tutela del menor en situación de riesgo de la ley anterior. Independientemente de ello, existen mas reglamentaciones conocidas de índole administrativa que de orden técnico.

La normativa técnica existente resulta sumamente anacrónica, por lo que parte de ella no se aplica (el reglamento hoy formalmente vigente prevé la cancelación de comidas y el rapado de niños como sanciones al mal comportamiento).

Por otro lado, la normativa es escasa, atiende factores no sustantivos, ignora cuestiones fundamentales y es muy rígida .

Valga como ejemplo el reglamento de alimentación, aplicado y auditado por nutricionistas. Este reglamento prevé con mucho detalle el menú que debe ser ofrecido a los chicos en cada comida de cada día de la semana. Cuando se da la circunstancia de que los chicos hacen un asado, o deciden comer otra cosa, o han comido afuera por alguna circunstancia, la comida igual debe ser hecha y

luego es tirada (!), como lo manifestara a esta consultoría una responsable de hogar, ya que si se realizara una inspección en ese momento, la no preparación del menú reglado resultaría en sanciones a la responsable.

Si bien este es un informe de la etapa de diagnóstico y no conlleva un análisis, es importante establecer que en opinión de esta consultoría lo comentado no se debe a mala voluntad o falta de capacidad de los actores ni de la conducción, sino que es una consecuencia lógica, además lamentablemente frecuente, del modelo organizativo orientado a proceso, en donde cada uno se ocupa de "lo suyo" y es controlado exclusivamente por ello, sin poder responsabilizar a nadie en concreto por el resultado.

En este tipo de organización sólo el máximo nivel de síntesis es responsable por el resultado en forma integral de cada uno de los chicos, responsabilidad muy por encima del alcance de control de una sola persona.

Se comenta por último que no existe un sistema de información técnico que reúna las características mínimas requeridas para la gestión descentralizada de este delicado tema.

La normativa administrativa es la habitual en la administración pública, generando un sistema de información centralizado, orientado mas al cumplimiento presupuestario que a la medición de resultados de cualquier tipo. Si bien la administración ha montado por sobre él un sistema con información algo más útil para la evaluación y la toma de decisiones, es evidente que el diseño estatal está mas acorde con actividades de neto carácter funcional, de contralor y normativas que con el nivel de operatividad, agilidad y flexibilidad que la actividad de la dirección requiere.

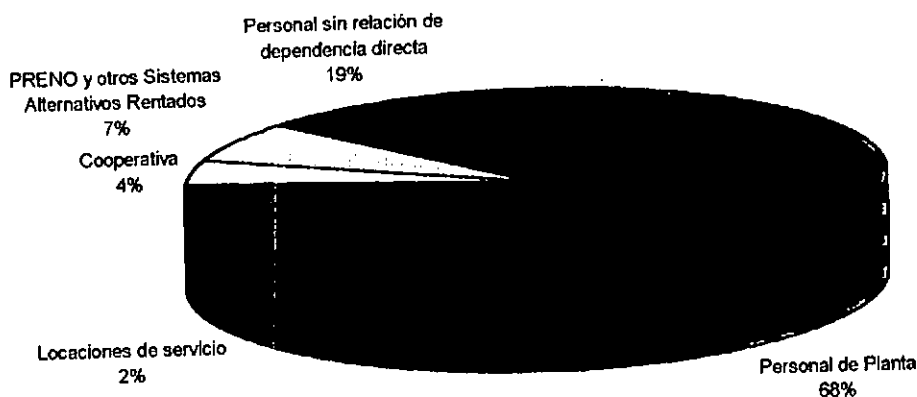
1.4 Respetto de la planta de personal

Se actualizó el análisis de la planta de personal, realizado sobre la base de datos obtenida de la liquidación de haberes correspondiente a Noviembre del personal del Ministerio Desarrollo Social y Salud, tomando para su estudio el personal registrado bajo la dependencia de la Dirección de Niñez y Adolescencia.

Los análisis que se realizan a continuación, responden al procesamiento de información disponible en soporte informático de la liquidación de haberes, o de otras fuentes no siempre completas ni con el mismo nivel de actualización. Es por ello que los totales en juego pueden ofrecer algunas diferencias que no afectan las proporciones generales, que es lo que, en última instancia, nos interesa en el presente trabajo.

Se exponen a continuación los resultados obtenidos, en forma de tablas y gráficos, para luego formular algunas conclusiones que de ellos se pueden extractar.

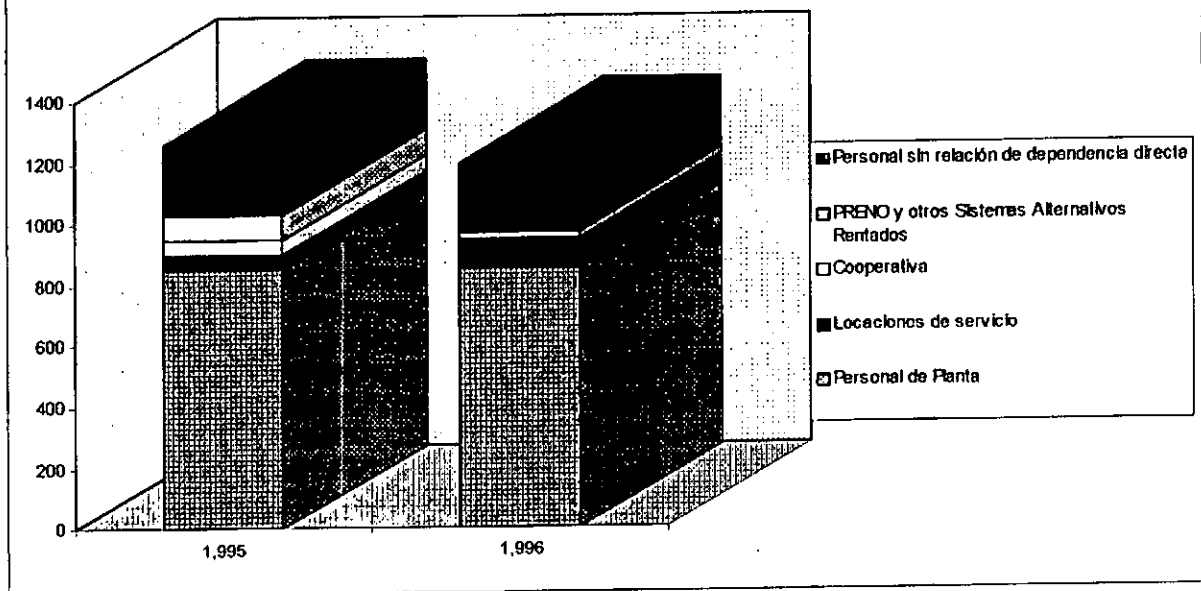
1. Composición de la Planta de Personal según el tipo de relación laboral



Como vemos, se ha considerado como parte de la planta de personal de la Dirección de Niñez y Adolescencia a todas aquellas personas que trabajan de una manera u otra bajo su dependencia, sin tener en cuenta la modalidad de contratación o el estilo de relación laboral. Se ha tenido en cuenta por lo tanto el personal comúnmente llamado "de planta", ya sea en su modalidad de efectivos o temporarios, las locaciones de servicios, las contrataciones especiales, el personal con que se ha contado en el sistema PRENO, personal municipal bajo la dependencia de la Dirección y el personal componente de las familias cuidadoras, egresos protegidos y otros programas que implican una relación de responsabilidad y supervisión sobre sus acciones.

Esta posición se ve sustentada por la realidad de que la totalidad de este personal debe ser gerenciado por la estructura de conducción de la Dirección Provincial de Niñez y Adolescencia, que además las Autoridades de la Dirección son responsables de sus acciones, que los mismos administran fondos de la Institución y que, fundamentalmente, tienen a su cargo niños de responsabilidad directa de la Dirección.

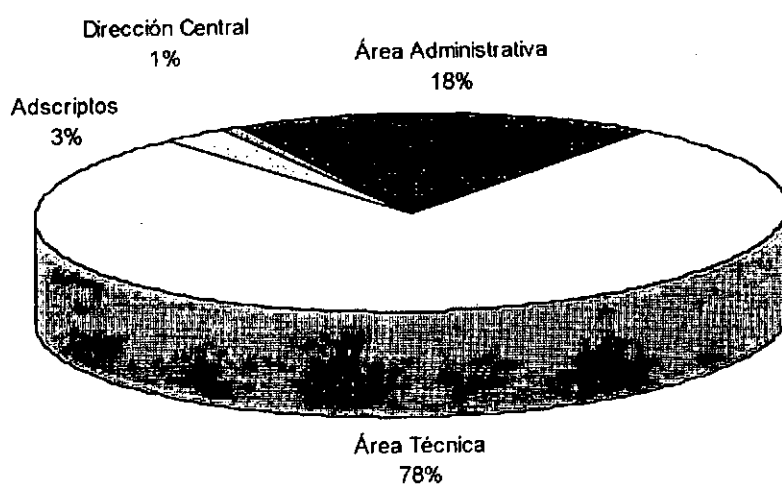
2. Evolución de la Planta de Personal Año 1.995 - 1.996



En esta tabla se puede apreciar el impacto que ya han tenido en la Dirección Provincial de Niñez y Adolescencia algunas medidas ya tomadas en el ámbito Nacional y Provincial. La cancelación del programa PRENO (a ser reemplazado por el programa TRABAJAR, o alguno similar, pero con otras características), sumado a la política provincial de pago a proveedores que causó la ruptura de la cooperativa que realizaba la limpieza, han causado importantes bajas en el personal de apoyo de varios programas, por lo que debieron incrementarse algo las locaciones de servicio, siendo el resultado neto una disminución de la planta de más del 5%.

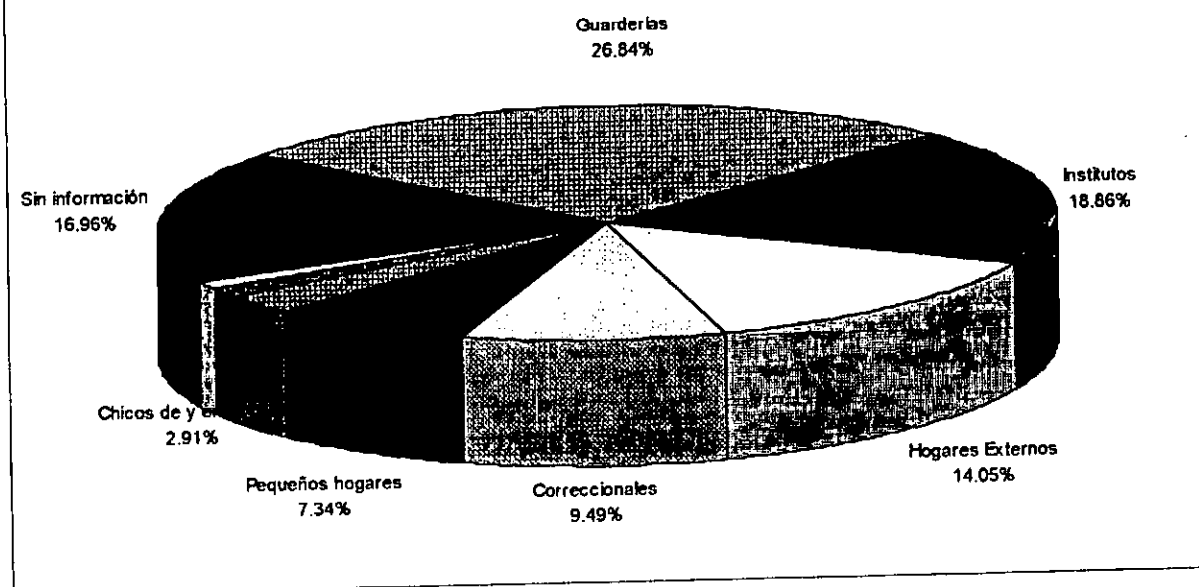
La diferencia de locaciones de servicio entre la planilla anterior y esta, es que sobre el final del año se tomaron los contratados para el funcionamiento del programa Correccional.

3. Distribución del personal de planta



Se analiza aquí la distribución de la planta de personal en términos generales, habiéndose obtenido una proporción del 18% en funciones de apoyo y casi el 80% dedicados a las funciones fines de la institución. En un análisis inicial, son éstas las proporciones adecuadas, lo cual es un fenómeno poco habitual en la administración pública, ya que en general las estructuras administrativas suelen crecer desmesuradamente respecto de las estructuras de trabajo en campo. De todas maneras, este concepto se verá sujeto al análisis del rendimiento individual y grupal del personal.

3. Distribución del personal técnico y asistencial de planta

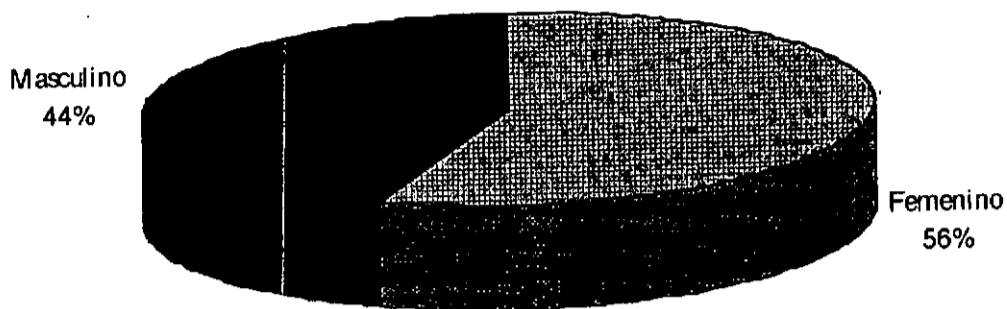


Se debe destacar inicialmente un porcentaje importante sin información (el 16%) este es un factor que aparece permanentemente en el análisis de los datos, y que será analizado en cuanto a sus causas y soluciones con posterioridad.

Entrando ya en consideración de los datos, es notorio ver que en el análisis de distribución del personal por programa, las mayores cantidades se acumulan en los programas de mas antiguo funcionamiento, lo cual no responde claramente a una estrategia determinada que potencie determinados programas, sino que mas bien parece una cuestión así dada a través de los años de gestión sin una uniformidad de políticas de personal.

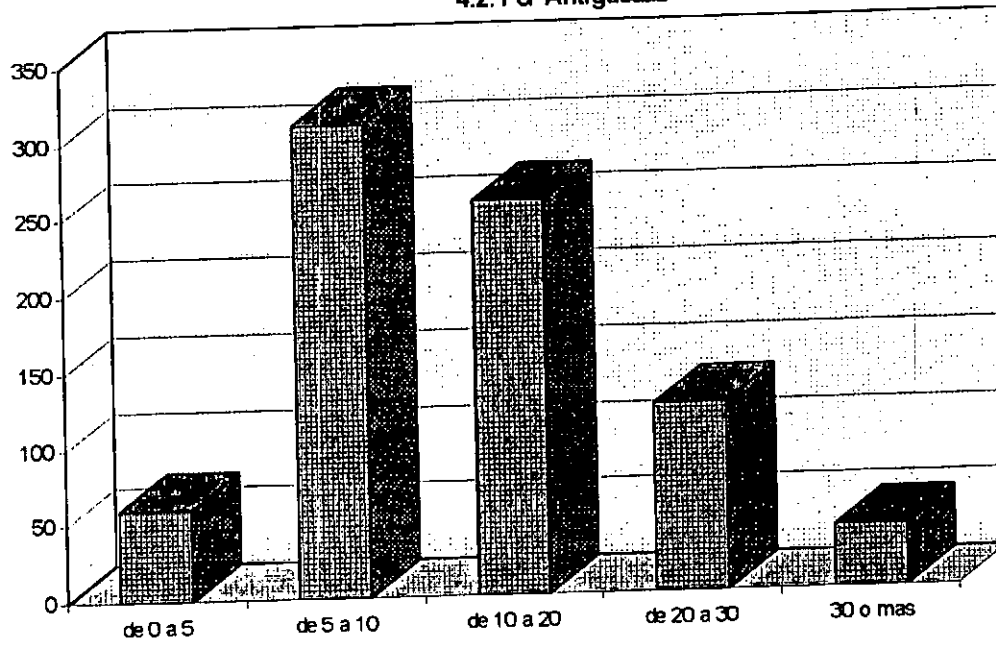
Esto complica especialmente el estudio y generación de índices de productividad y asignación de recursos por programas, cuyo desarrollo dependerá de la racionalización previa de la asignación de personal conforme a la estrategia general de la administración.

4. Composición actual de la planta

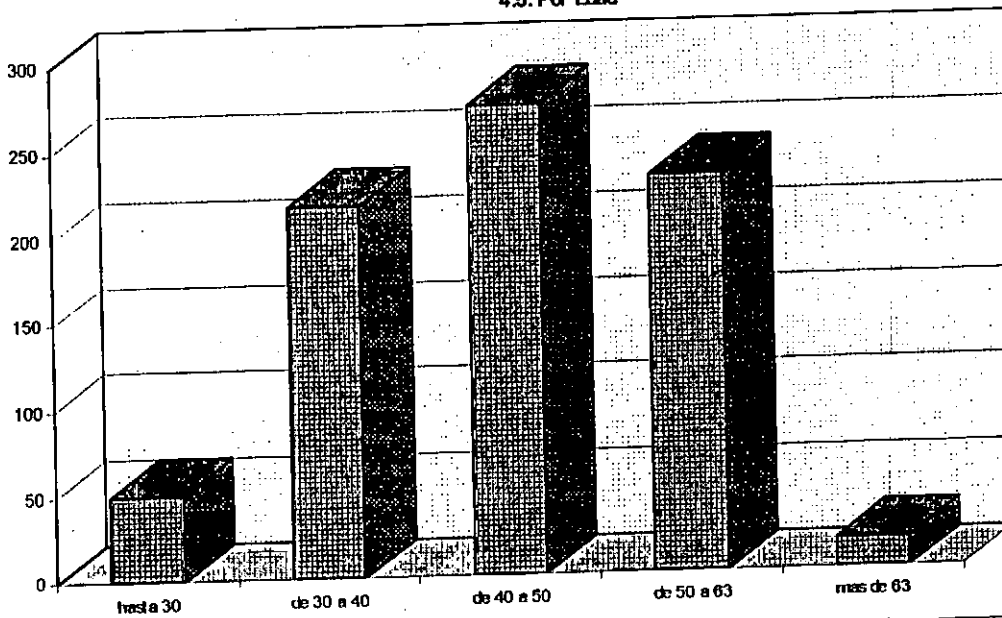


Se ve un porcentaje de personal femenino por encima de la media habitual (laboral), esto señala la necesidad de que el diseño de las políticas de gestión del recurso humano tenga en cuenta la particularidad de las situaciones y problemas inherentes al personal femenino.

4. Composición actual de la planta
4.2. Por Antigüedad

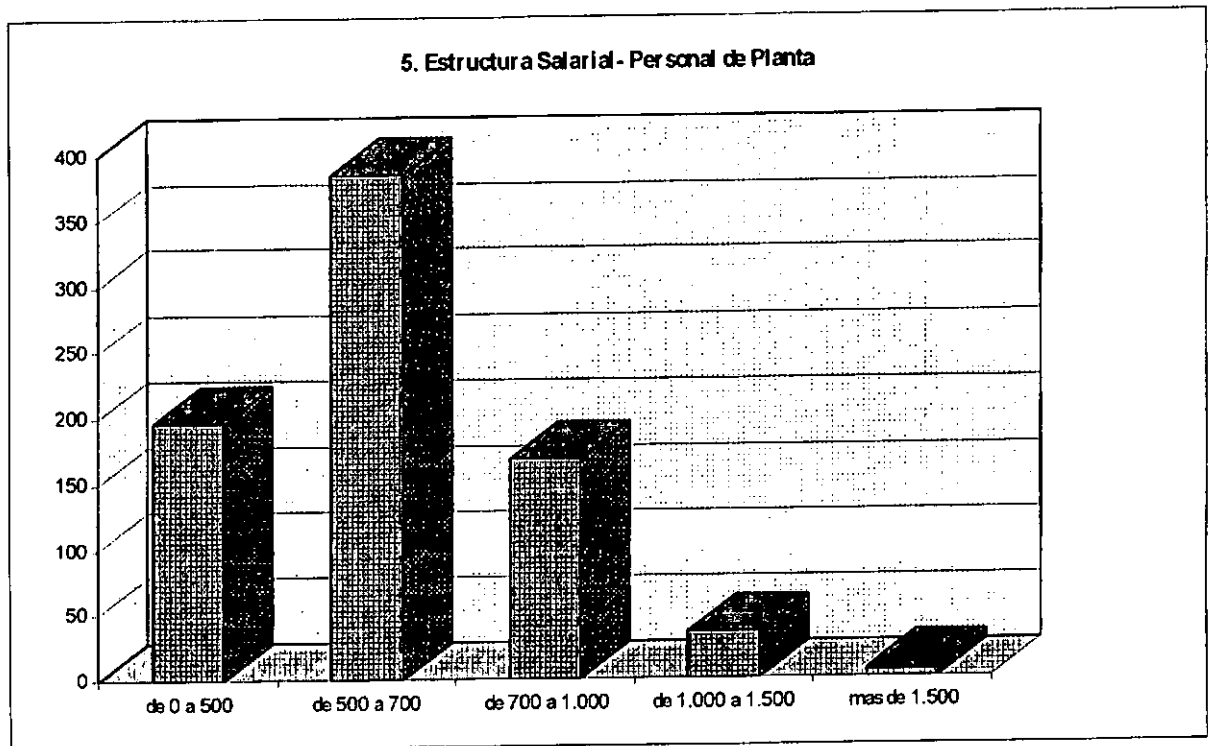


4. Composición actual de la planta
4.5. Por Edad



De la comparación de ambas tablas, surge una llamativa discrepancia entre los valores de antigüedad (en general bajos) con los valores de edad (en general altos). Las causas de este desfasaje están necesariamente en la ausencia de políticas de selección de personal durante algún período, en el cual se ha producido un ingreso masivo de personal de edad avanzada.

Este factor es el motivo de muchos de los problemas inherentes al desempeño, disciplina y dedicación general de la planta de personal. Se requerirá entonces diseñar una estrategia que contemple también este factor.



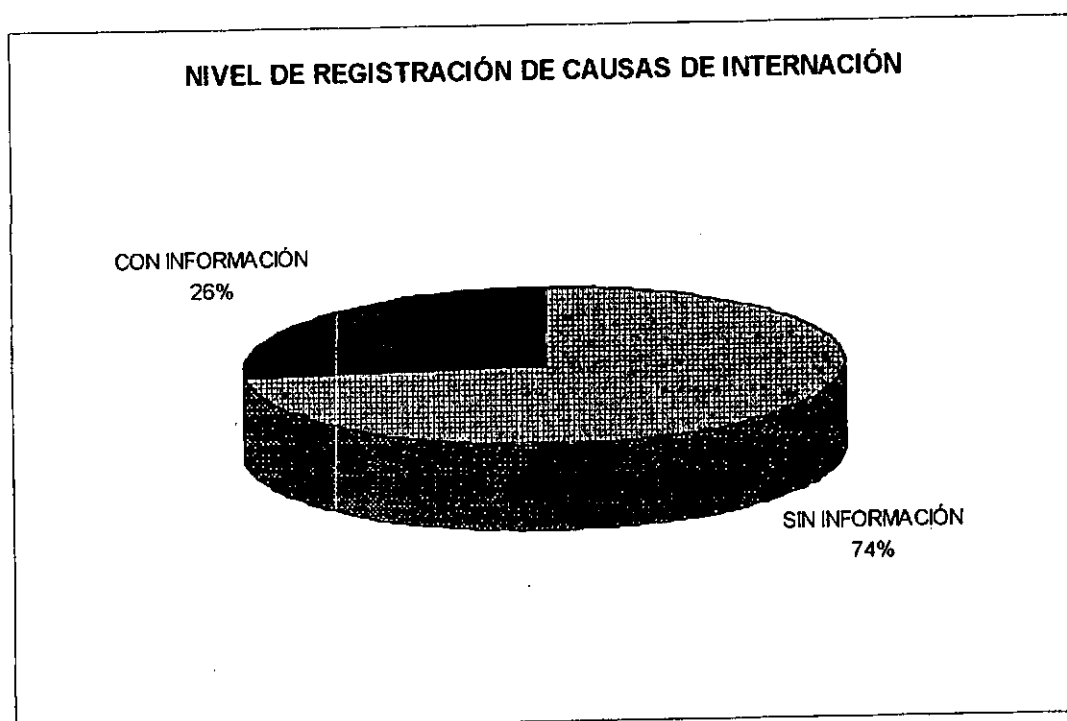
Vemos en esta tabla que un cuarto del personal gana menos de 500 pesos, y la mitad esta entre \$500 y \$700 (sin tener en cuenta descuentos). También es éste uno de los motivos a los que se puede asignar un bajo nivel de motivación y dedicación e incluso la ocurrencia de algunos ilícitos

1.5 Respecto de la producción

El análisis del funcionamiento de la institución se realizó a partir de los registros informatizados existentes, constituidos por un sistema de base de datos con mas de 13.000 registros de legajos de chicos con datos de filiación, motivo de ingreso, etc.

Por cuestiones de evolución y de implementación reciente de políticas que hacen más acento en la registración y carga de la información, sólo tienen información de la causa de ingreso o egreso poco mas del 29% de los registros, sobre los cuales se ha realizado, no obstante, un análisis que arroja algunas conclusiones interesantes.

1.5.1 Análisis de causas de internaciones

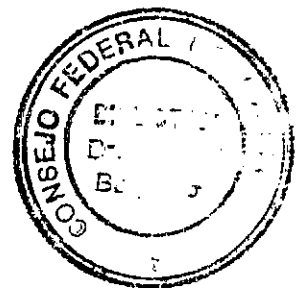


ANALISIS DE CAUSAS DE INTERNACIONES

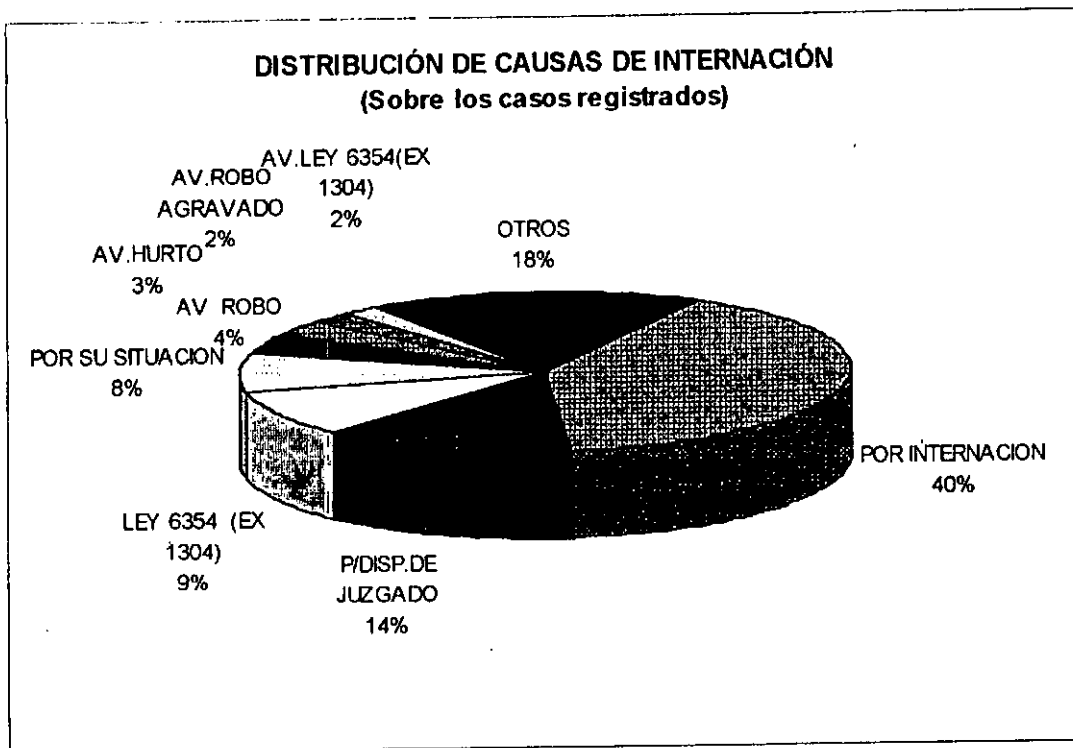
Los porcentajes correspondientes a los motivos están calculados sobre el total de casos con registro de causa. Estimamos que los porcentajes son extrapolables

CAUSA DEL INGRESO	CANTIDAD	%
SIN DATOS	9960	74%
POR INTERNACION	1446	40.28%
P/DISP.DE JUZGADO	486	13.54%
LEY 6354 (EX 1304)	339	9.44%
POR SU SITUACION	279	7.77%
AV. ROBO	149	4.15%
AV.HURTO	109	3.04%
AV.ROBO AGRAVADO	73	2.03%
AV.LEY 6354(EX 1304)	72	2.01%
DEAMBULACION	64	1.78%
POR MATERNIDAD	48	1.34%
NACIMIENTO (INST.)	47	1.31%
POR TENENCIA	40	1.11%
HURTO AGRAVADO	33	0.92%
HURTO EN GR.DE TENT.	30	0.84%
POR DENUNCIA	30	0.84%
ROBO EN GRADO TENT.	29	0.81%
DELITO DE VIOLACION	22	0.61%
FUGA	19	0.53%
MED.AMPARO Y PROTECC	19	0.53%
AV.HOMICIDIO	15	0.42%
ROBO AGRAV.G°DE TENT	15	0.42%

AV.ROBO REITERADOS	14	0.39%
PELIGRO MORAL	14	0.39%
AV.DELITOS	12	0.33%
LESIONES	11	0.31%
ABUSO DE ARMAS	10	0.28%
INHALAR PEGAMENTO	10	0.28%
ABANDONO	9	0.25%
ILICITO CONT.LA PROP	8	0.22%
PRESENT.ESPONTANEA	8	0.22%
PROSTITUCION	8	0.22%
ROBO AUTOMOTOR	8	0.22%
SIN CAUSA	8	0.22%
VICTIMA DE DELITO	8	0.22%
HOMIC.EN GR.DE TENT.	7	0.19%
ABUSO DESHONESTO	6	0.17%
DAÑOS	6	0.17%
HURTO AGRAV.Gº.TENT	6	0.17%
PELIGRO MATERIAL	6	0.17%
AV. PROCEDENCIA	5	0.14%
AV.AMENAZAS	5	0.14%
P/DISPOSICION D.P.M.	5	0.14%
ROBO CALIFICADO	5	0.14%
VIOL.DOM.RESIS.AUT.	4	0.11%
VIOLACION AGRAVADA	4	0.11%
ABANDONO MORAL/MATER	3	0.08%
CORRUPCION	3	0.08%
FUGA DEL HOGAR FLIAR	3	0.08%
HOMICIDIO CALIFICADO	3	0.08%
TRASLADO	3	0.08%



AV.AMENAZAS GRAVES	2	0.06%
DELITO CONTRA PROP.	2	0.06%
FUGADA DE SU HOGAR	2	0.06%
HURTO DE AUTOMOTOR	2	0.06%
AV.DEFRAUDACION AT.	1	0.03%
AV.HURTO CALIFICADO	1	0.03%
BAJA P/MAYORIA EDAD	1	0.03%
ENCUBRIMIENTO	1	0.03%
EXTORCION	1	0.03%
LESIONES CALIFICADAS	1	0.03%
LESIONES GRAVES	1	0.03%
PART.CRIM.Y VIOL.	1	0.03%
POR MALTRATO	1	0.03%
PORT.ARMAS DE FUEGO	1	0.03%
PROBLEMAS DE SALUD	1	0.03%
REINTEGRO FLIAR.	1	0.03%
ROBO A MANO ARMADA	1	0.03%
ROBO AGR.Y LECIONES	1	0.03%
TENT.DE VIOLACION	1	0.03%
VIOLACION REITERADA	1	0.03%



Como se ve, se atribuye a la causa "Por internación" el 40% de los casos, a lo que si le sumamos el 13,6% "Por disposición del Juzgado", configuran mas de la mitad de los ingresos registrados.

El hecho de que la institución no pueda registrar una causa mas razonablemente explicada al momento del ingreso del chico plantea por lo menos una duda respecto de los reales motivos por los cuales los chicos son internados en la institución. Investigado este hecho un poco mas en profundidad, se alude a la aplicación por parte de algunos jueces de la anterior ley (Nº 1.304) hasta tanto la nueva sea aceptada en lo conceptual por el poder judicial y además reglamentada convenientemente.

Maş allá de un posible conflicto institucional, que estimamos está en vías de solución en reuniones que hoy se están concretando, lo que preocupa es la concepción general, muy arraigada en la comunidad, que con toda liviandad

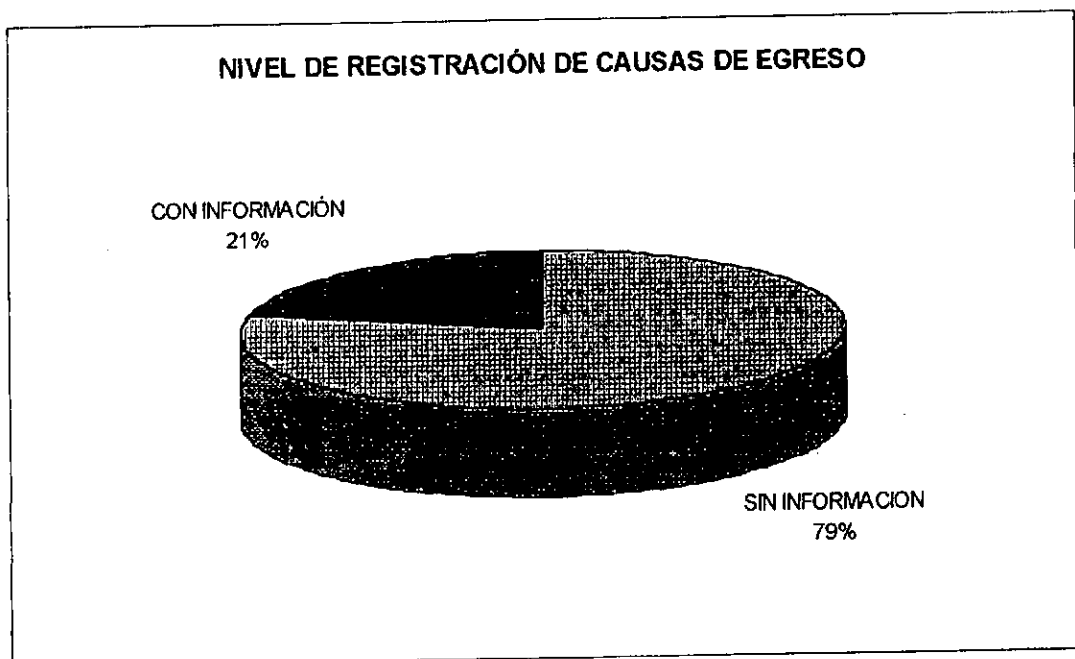
considera justificada la internación sin haber extremado las alternativas para la contención del problema en el núcleo familiar o social.

En este sentido, aparecen motivos tales como "por su situación" o "ley 6354 antes 1304" que desnudan serias falencias en cuanto a cómo llegan los niños a ser internados en la institución.

Se debe destacar también la existencia de internaciones por "Deambulación", "Maternidad", "Abandono" o "Fuga del hogar" que aparentemente serían situaciones cuya respuesta hubiera debido ser un trabajo sobre el entorno familiar y social y no la internación.

1.5.2 Análisis de causas egresos

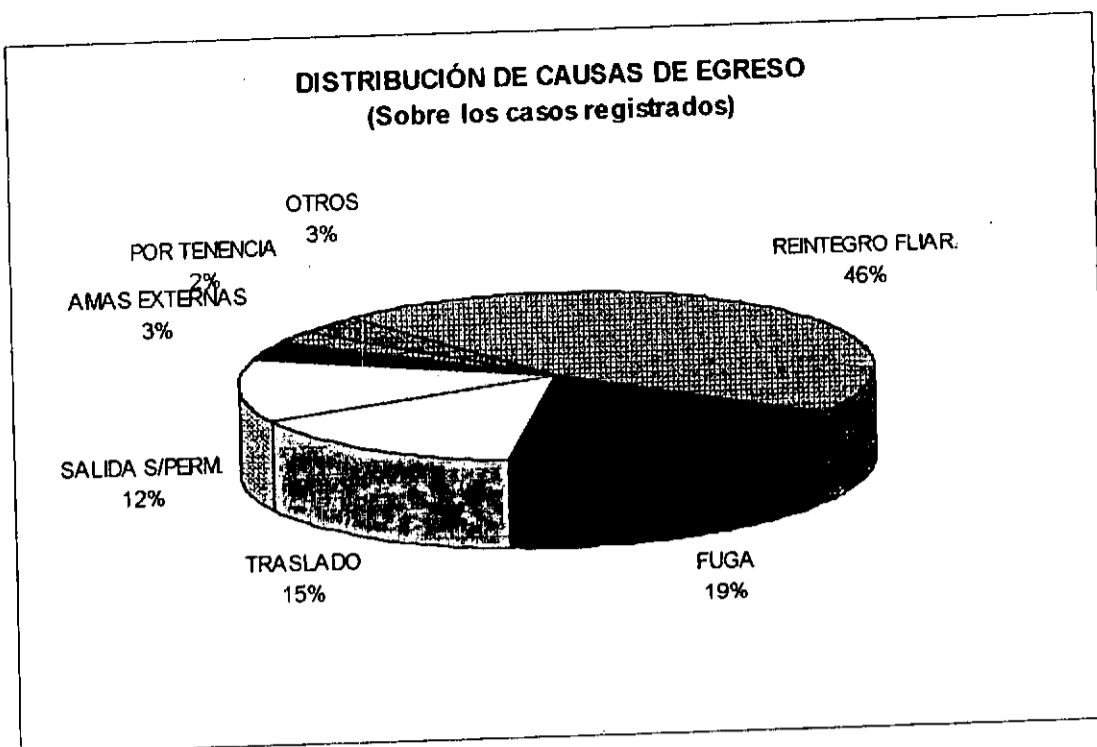
En cuanto al nivel de registración, la tasa detectada es la siguiente :



En cuanto al egreso de los chicos, las causas registradas son las siguientes :

ANALISIS DE CAUSAS DE EGRESOS

CAUSA DE EGRESO	CANTIDAD	%
SIN INFORMACION	10699	78.96%
REINTEGRO FLIAR.	1293	45.35%
FUGA	522	18.31%
TRASLADO	434	15.22%
SALIDA S/PERM.	349	12.24%
AMAS EXTERNAS	98	3.44%
POR TENENCIA	62	2.17%
TRASL.OTRA PROV.	24	0.84%
EGRESO PROTEGIDO	11	0.39%
FLIA.CIUDADORA	11	0.39%
SALIDA C/PERMISO	10	0.35%
NO REG.PERMISO	8	0.28%
SALIDA VAC.	8	0.28%
GUARDA	7	0.25%
TRASLADO HOSPITAL	7	0.25%
AV.HURTO	1	0.04%
AV.VIOL.DOMICILIO	1	0.04%
AVOME	1	0.04%
POR FALLECIMIENTO	1	0.04%
POR INTERNACION	1	0.04%
SIN CAUSA	1	0.04%
UBICAC. LABORAL	1	0.04%



Preocupa el 31% acumulado "Por fuga" (19%) y "Salida sin permiso" (12%) que configuran un tercio de los egresos producidos fuera de control, aunque se debe destacar el 46% de egresos por "reintegro familiar"

Se ha planteado la conveniencia de analizar algunas otras variables tales como :

- Períodos de permanencia
- Distribución por edades
- Nivel de reincidencia
- Traspaso de programas
- Cantidad de chicos del correccional que pasaron antes por la institución,

para lo cual se debe realizar una reconstitución manual de los datos conforme a diversos registros, localizados en diferentes lugares dentro y fuera de la institución, por lo que se sugiere relevar estos datos dentro del programa de asistencia técnica previsto en los cronogramas de financiamiento del BID

1.6 El programa Correccional de Varones y Tránsito 1 de Mujeres

El funcionamiento del actual programa correccional de la Dirección Provincial no escapa al enfoque general ya mencionado. Es así que presenta algunas disfunciones tales como :

Existen serias deficiencias de equipamiento e infraestructura edilicia, analizadas en detalle en el documento del consultor del tema

Es en este programa en el que más se nota la excesiva judicialización de chicos, resultante de la aplicación de la anterior ley de menores (la 1.304) y su doctrina de la situación irregular. Es así como terminan reclusos en el programa chicos que son más víctimas de su entorno familiar o económico que victimarios de delitos. Asimismo, el hecho de no poder celebrar en algunos casos un juicio ordinario no es impedimento para que se ordene la reclusión de un chico "por su propia protección", lo que termina resultando el algo peor que lo que la inimputabilidad quería impedir.

El trabajo de admisión, por otro lado, se ve permanentemente dificultado por los diferentes criterios con los que los jueces mandan a los chicos, lo cual se encuentra hoy en revisión mediante reuniones con diversos juzgados.

Esta sumatoria de factores hace que se haga patente aquí más que en ningún otro programa de la Dirección el aludido problema de la institucionalización de los chicos. Se puede aceptar la afirmación de que un chico nunca está mas lejos de su reinserción en la sociedad que cuando se lo confina en este sistema y no sólo por su historia sino fundamentalmente por lo que en él vive y aprende.

Finalmente el correccional se ha transformado en la solución para toda situación difícil, para todo lo que no se puede manejar en el resto de la institución,

agrupando dentro de sí problemáticas muy diferentes en su raíz y en sus necesidades de tratamiento

Los importantes esfuerzos realizados para la mejora de este programa han chocado siempre con las deficiencias intrínsecas y de definición de misión ya mencionadas.

2. Resumen del diagnóstico

En resumen, la situación encontrada se sintetiza en el siguiente esquema :

Alcances de cobertura	Mandato legal o demanda espontánea. Ley1304: tutela de los niños
Misión	Guarda, asistencia, parcialmente reinserción
Gasto	Mayoritariamente asignado al propio funcionamiento y al interior de la institución
Organización	Cerrada, vertical, con compartimientos estancos, abarcativa y concentradora de funciones
Estrategias	Internar, reemplazar → descalificación del entorno, agresión a la identidad personal
Funcionamiento	Cerrado para afuera y desintegrado para adentro

3. Ejes conceptuales de la transformación

Ante la situación descrita en el relevamiento, resulta evidente que debe realizarse un esfuerzo para adecuar el diseño y funcionamiento de la institución a las nuevas pautas de trabajo con niños y adolescentes, sintetizadas en la convención internacional de los derechos del niño, adoptada como propia en la constitución nacional y con legislación provincial reciente.

Puesto que el problema parte de la misma esencia fundacional, desde la concepción de la institución, lo necesario será un replanteo desde la misión misma, para luego desarrollar nuevas capacidades y modos de gestión.

Es decir que la actividad del Poder Ejecutivo en lo que hace a generación y ejecución de políticas de niñez y adolescencia deberá cambiar en dos aspectos, ambos substanciales:

- La naturaleza de las acciones: El **qué** se debe hacer
- El modo de ejecución: El **cómo** se realiza

En cuanto al primero de ellos, se debe evolucionar desde la doctrina de la "situación irregular" a la de la "protección integral", asumiendo el estado y toda la comunidad la obligación de detectar y suplir situaciones en las que los niños no reciban las oportunidades y derechos que les corresponden según la Declaración Internacional de los Derechos del Niño, tendiendo a la prevención y a la promoción de las soluciones locales mucho más que a la asistencia institucional.

En cuanto al segundo, será necesario desarrollar nuevas estrategias de ejecución descentralizada, que den intervención protagónica a la comunidad y al Municipio.

Para el diseño y concreción de esta transformación, hemos adoptado, a partir de la bibliografía y experiencias en el tema, tres ejes conceptuales sobre los que construir la propuesta:

3.1 La gestión debe pasar su acento de lo asistencial a lo promocional

El análisis de la realidad psico social de los chicos internados revela, en una evaluación realizada en conjunto con el consultor en la materia, algunas particularidades interesantes:

- Una vez institucionalizado, el chico aprende una lógica de comportamiento social que es propia de la institución y que no le sirve ni puede ser utilizada fuera de ella
- Al forzar al chico a vivir en un esquema que le es ajeno, se generan en él una serie de consecuencias tales como inseguridad, agresión y resentimiento que, lejos de favorecer la recuperación del chico para la vida en comunidad, dificultan la misma.
- El entorno familiar, por desordenado que fuera, suele presentar en algunos casos, frente a la extracción forzosa del chico, un deterioro mayor aún del que tenía, a partir de la descalificación que este hecho implica.
- Al crecer el chico en un ambiente que reemplaza lo externo con lo interno, en donde no sólo se le da casa y comida, sino también escuela, trabajo, deporte y recreación, se le niega la integración con la sociedad "normal" y adquiere una impronta, una marca de "chico de la dirección" que lo marca y lo acompaña durante toda su vida.

En este aspecto utilizábamos la imagen del cachorro que es sacado de su camada y que luego al ser devuelto es rechazado por su madre y hermanos.

Esto permite concluir que la estrategia desarrollada hace mas de 50 años en el sentido de suplir las necesidades de los chicos con un aparato estatal no ha tenido éxito en absoluto. Los chicos tienen a su disposición casas construidas por el estado, psicólogos, psicopedagogos, nutricionistas, médicos clínicos, pediatras, psiquiatras, plomeros, pintores, un estandard de vida en todo caso caro, y sin embargo aunque todo eso funcionara bien, en realidad no reciben lo que realmente necesitan.

Ésta es entonces la esencia de la transformación, el cambio de paradigma. Lo que se debe hacer es promocionar, prevenir, tratar de detectar lo antes posible toda situación de abuso o abandono y realizar las acciones para contener, para curar el entorno familiar.

Será conveniente, por otro lado, una política promocional en cuanto a los recursos, ya que es, en la actualidad, la única manera de lograr un incremento del gasto directo de la comunidad en este tema de menores, con el consiguiente aumento del presupuesto global total dedicado a los niños y adolescentes. En otras palabras: la gente no aportaría hoy fondos al sostenimiento de grandes estructuras asistenciales estatales, ya que no hay forma de asegurarle que dichos fondos sean asignados a los fines para los cuales se aportan. Por otro lado, si se favorece la autoorganización de la comunidad y el aporte se gasta en acciones visibles en la misma comunidad que aporta, creemos que la colaboración será importante, lo que en última instancia aumentará substancialmente los recursos asignados al tema.

3.2 La solución se genera en la comunidad

Es ésta una de las pautas mas frecuentemente encontradas en la bibliografía y en las experiencias similares a las que se ha tenido acceso. Edson Seda, por ejemplo, plantea infinidad de experiencias prácticas en las cuales, a

Aparece entonces en experiencias de trabajo social lo que podría calificarse como una ley social empírica :

"las comunidades que más situaciones conflictivas sociales generan, son también las que más solidaridad y respuesta manifiestan"

Por todo ello, e independientemente de los medios que se utilicen para concretarlas, las soluciones dentro del seno de la comunidad local presentarán entonces las siguientes ventajas :

- Evitar la institucionalización de niños
- Detectar y tratar las situaciones de abuso o abandono en forma cada vez mas precoz.
- Si se debe asistir, hacerlo dentro de lo posible en la comunidad de origen evita el desarraigo y la despersonalización

En cuanto a las estrategias para la generación de esta nueva modalidad se desarrollarán en forma detallada en el apartado que propone las nuevas lógicas de funcionamiento. Lo que si se puede establecer en general, es que las pautas básicas serán :

- Estructuración flexible
- Autoorganización social comunitaria

Lo que permitirá ejercer una acción facilitadora, en lugar de montar una estructura centralizada de ejecución.

partir de una política de promoción, se logran soluciones muy efectivas y eficientes en el seno mismo de la comunidad local.

Así es que en algunas experiencias Municipales en Guaymallén, y en hogares externos de Luján, por ejemplo, se han logrado, a través de una buena política de promoción, que las mismas comunidades se movilicen para dar solución a graves problemas de abandono o abuso de chicos.

Una buena experiencia :

Casa Taller de Luján.

La visita realizada a la Casa Taller de Luján sorprende desde el arribo. Si bien el estado general del edificio no es de los mejores, no se percibe la diferenciación, el "clima de institución" que, según ha percibido con agudeza nuestro consultor en infraestructura edilicia, se replica en cada dependencia. No se ven barreras ni muros ni alambrados. Es una casa abierta. La gente sabe que está allí y quiénes la habitan. Pero está en la comunidad y la comunidad la reconoce como propia. Su regente comenta "...la gente viene y ayuda, da cosas, se preocupa por los chicos.." Es un gusto ver jugar a los chicos a la pelota con sus vecinos. Dos de ellas llegan de la escuela. De la escuela a donde van todos los demás. Si se enferman, van al centro de salud, o al hospital público mas cercano. "...acá estoy mucho mejor, puedo jugar a la pelota con mis amigos..." comenta un chico antes de la Colonia. No conoce a su padre. Su madre no puede cuidarlo. No obstante ahora tiene la posibilidad de un futuro como el de los demás. El proyecto de hoy es un vivero. Que surte a la comunidad y se nutre de ella. El estado aporta, facilita, promociona. La comunidad resuelve, de eso sabe mucho.

3.3 Asignación de recursos a la demanda

Tanto en salud como en todos los temas sociales, la estrategia de asignación de fondos mas eficiente y eficaz ha resultado la de transferir el subsidio, tradicionalmente asignado a la oferta, hacia la demanda.

El subsidio a la oferta presenta, sucintamente, las siguientes dificultades :

Inflexibilidad.

El hecho de subsidiar grandes infraestructuras de oferta es una de las causas que mas dificultan ahora la transformación necesaria para seguir la evolución de la sociedad y el enfoque conceptual respecto de la problemática de niños y adolescentes.

Mala relación costo/efectividad

Las grandes estructuras asistenciales, lejos de maximizar sus economías de escala, resultan, sobre todo en manos del estado, sumamente caras, difíciles de mantener, con plantas de personal que significan deudas generacionales, y terminamos obteniendo razones de costo por unidad disparatadas.

Inequidad geográfica

Ya que no es posible poner un aparato de oferta al lado de cada habitante, necesariamente se genera entonces un grado de inequidad territorial, que será función directa de la envergadura de la estructura de oferta.

La asignación de recursos a la demanda presenta, contrariamente, un fuerte grado de flexibilidad, optimiza la relación costo/efectividad y permite estar presente en cada uno de los casos de necesidad, produciéndose los defectos de asistencia por escasez de recursos, lo cual puede ser perfectamente distribuido y no por lugar de residencia.

La estrategia para una asignación de recursos cada vez mas cercana a la demanda será la progresiva descentralización de los mismos.

En este sentido, la Institución ya ha hecho algunas experiencias de descentralización en la asignación de recursos, que se mencionan en el informe del consultor de economía. Las mismas resultaron favorables, pero debieron retraerse desde la restricción de recursos sufrida en los últimos años.

4. Nuevas lógicas de funcionamiento

Desarrollados y establecidos los ejes conceptuales de la transformación, los mismos nos permiten definir con claridad **cuáles** serán las acciones en la nueva lógica de funcionamiento respecto de políticas de niñez y adolescencia.

Ya hemos establecido que la política general será asistir cada vez menos y tender a promocionar y prevenir, que progresivamente se generarán los espacios para que la comunidad pueda expresarse e implementar las soluciones dentro de su seno, que intentaremos desarrollar y acrecentar mecanismos de asignación de recursos a la demanda.

Será necesario ahora desarrollar el siguiente nivel, las estrategias concretas para el nuevo estilo de gestión propuesto.

Surge como estrategia global la **descentralización** y como protagonista principal el **Municipio**. Desarrollaremos entonces una estrategia para la descentralización a Municipios, analizaremos la gestión de lo que no se puede descentralizar y plantearemos una estrategia aconsejada para la transición entre ambos estados.

4.1 *Descentralizar acciones a los Municipios*

Al analizar los posibles caminos de descentralización de este complejo tema aparece como primer factor a solucionar la dispar capacidad de las diferentes regiones y comunas para afrontar la problemática de niños y adolescentes.

En segundo lugar se presenta el problema de determinar y analizar los actores involucrados en la problemática (Ejecutivo Provincial y Municipal en forma directa, ONG'S en forma muy cercana y toda otra institución que preste o deba prestar servicios a los niños y adolescentes) y establecer sus atribuciones y responsabilidades siempre en el marco de lo que la nueva legislación establece.

Se debe resolver en tercer lugar la alternativa entre desarrollar modelos concebidos para determinadas circunstancias o características locales, marcando así un camino más claro y menos riesgoso, pero cortando la capacidad de repentización y autoorganización de las comunidades, o diseñar un modelo mucho menos determinado, mucho mas libre, que dará lugar a la creatividad y adaptación a lo local, pero implicará mayores riesgos y posibilidades de errores, que en la temática de la niñez tienen consecuencias devastadoras.

Hemos diseñado una solución que estimamos resuelve estos factores, y se mantiene además dentro de los ejes conceptuales establecidos, que básicamente consistirá en transformar la Dirección en un promotor de políticas, en un actor dentro de una red, rompiendo con el actual centralismo y cierre, para desplegarse en toda la provincia generando o estimulando las condiciones aptas para las soluciones comunitarias.

En este esquema, existe un perfil nuevo y fundamental, esta es la de la figura del "Facilitador zonal"

4.1.1 Facilitadores zonales

La Dirección Provincial transformaría el perfil organizacional y de personal desde lo asistencial a la figura de facilitadores zonales, trabajando en el territorio bajo las siguientes pautas :

- Su papel principal sería el de promocionar, catalizar el desarrollo por parte de los Municipios principalmente, pero también de otras instituciones mas directamente relacionadas con la comunidad, de las capacidades e infraestructuras necesarias para ir abarcando progresivamente la ejecución de políticas de niños y adolescentes en cada región.
- Estas capacidades no se desarrollarán a similitud del actual perfil de la Dirección Provincial, sino que responderán al nuevo paradigma de la protección integral y a los ejes conceptuales detallados en el punto anterior.
- Una de las tareas prioritarias será la de favorecer el desarrollo o fortalecimiento de los consejos comunales.
- Las capacidades a desarrollar responderán al principio de estructura flexible, y serán adaptativas a las realidades de cada departamento, zona e incluso barrio de la provincia.
- El Facilitador Zonal tendrá mayor éxito en tanto más temas sean solucionados comunitariamente sin su intervención directa.
- La asistencia tendrá preferentemente la forma tutela y exigencia de cumplimiento de los derechos del niño y de asignación de recursos a la demanda y no al desarrollo de estructuras de oferta de servicios.
- Las soluciones deberán ir tendiendo a la prevención de situaciones de conflicto, abuso o abandono , en lo posible sin llegar a la internación estatal

- De ser necesario la internación, esta tendrá carácter temporario; deberá ser lo mas breve posible, y se realizará, dentro de lo posible, por intermedio de la acción de la Municipalidad
- Si el Municipio no desarrolla las capacidades necesarias, se intentará el desarrollo de las mismas por parte de ONG'S ya sean estas formalmente constituidas o simples uniones vecinales o autoorganización comunitaria cercana.
- En última instancia, y con carácter transitorio, se apelará a los mecanismos de la Dirección provincial, pero en lo posible dentro mismo de la zona geográfica donde el problema se produce.

4.1.2 La transferencia de funciones a los Municipios

4.1.2.1 Marco general

Es necesario establecer ahora concretamente qué es lo que harán los Municipios, cuál será el mecanismo mediante el cual estas funciones serán transferidas y cuáles serán los mecanismos de seguimiento de resultados que permitan mantener y realimentar una política acorde a la doctrina de la protección integral que sea uniforme en toda la provincia.

Para ello se realizó un intenso debate, se analizaron diversas alternativas e inclusive se estudió en detalle la experiencia de Guaymallén, primera experiencia avanzada en este tema.

Guaymallén: Una experiencia entre lo ideal y lo real

Acudir a la Municipalidad de Guaymallén a conocer la Oficina de Niñez y Adolescencia es una experiencia diferente. La recepción de la gente es cálida, inclusive nos da la impresión de que algunos de ellos no han salido a territorio para estar presentes en la reunión. No obstante ello, se percibe alguna desconfianza, alguna prevención. Existen motivos. Las experiencias con instituciones centrales es dispar, buena relación con algunos niveles, muy mala con otros. Comenzamos a charlar, y nos cuentan sobre el proyecto con el compromiso, con el cariño de sentirse un poco sus padres.

Nos damos cuenta que traemos un enfoque equivocado. Si queremos evaluar el proyecto como institucional no veremos algo diferente de lo que vemos a otros niveles. Apoyo a veces, otras no, contradicciones, falta de recursos, dispar atención institucional. En realidad es éste un emprendimiento de características sociales, en donde la gente con ganas se autoconvoca, se organiza como las circunstancias indican y comienzan a hacer cosas. El Municipio los trata de seguir, aunque claro, no es fácil. Las instituciones clásicas no están preparadas para la flexibilidad y naturaleza de estos emprendimientos. No obstante lo dicho, las ordenanzas se han dictado y la oficina se ha reconocido oficialmente y la intendencia acompaña. Desde lo estrictamente reglamentario existen algunas dificultades en temas como la asignación de recursos, pero creemos que el secreto es que se está resolviendo la divergencia entre lo ideal -lo teórico, lo reglamentario- y lo real -las necesidades de la gente-. Es este un equilibrio delicado, es necesario que haya cultores de ambos puntos de vista, para que ninguno de ellos quede demasiado rezagado. Finalmente arribamos a una conclusión casi común: Los problemas con los niveles centrales son más de comunicación que de concepto, son más por diferentes historias y lugares que por diferentes objetivos.

Se puede ser optimista. Existe un futuro de funcionamiento armónico, en donde los diferentes actores colaboran y se potencian mutuamente. Porque está tan claro en las acciones de Guaymallén como en la letra de la nueva ley: Los niños son primero.

Abogados a definir cuáles serán las funciones a transferir, no se pueden establecer límites muy precisos a priori.

Es relativamente seguro que los chicos que presentan problemas con la ley como victimarios de ciertos delitos se mantendrán con algún tipo de centralismo en función de la complejidad y gran costo de su atención y en interés de su propia seguridad. Es posible también que la estabilización de adictos requiera, por similares causas, un tratamiento centralizado.

En cuanto al resto de las funciones y actividades referidas a la problemática de niños y adolescentes no creemos que se deban establecer limitaciones a priori sino que se vayan desarrollando conforme los que Mario Testa denominara tiempos "técnicos" y "políticos" en este tipo de procesos.

Por otro lado se debe tener en cuenta que no será este un proceso puro de descentralización, sino que se dan dos procesos simultáneos :

- El desarrollo de un nuevo estilo de gestión, dejando las actividades desarrolladas bajo la doctrina de la situación irregular y creando nuevos programas y modalidades bajo el enfoque de la doctrina de la protección integral
- A la vez, se debe llevar adelante un proceso de descentralización a los Municipios y comunidades

Si bien esta situación presenta algunas complejidades adicionales, de todas maneras también presenta la oportunidad de desarrollar en conjunto los nuevos programas y el perfeccionar los actuales con Municipios, ONG'S y la comunidad toda.

Hemos mencionado ya en este sentido la convicción de que las soluciones deben adaptarse a lo local y por lo tanto debemos hablar de estructura flexible. No obstante ello, hemos concebido un menú de acciones y características que debería presentar un Municipio en teoría para el manejo de programas e incluso de recursos destinados a niños y adolescentes dentro de su territorio, además de una lógica general de asignación, ejecución, seguimiento y control de programas.

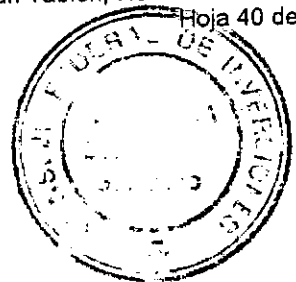
4.1.2.2 Programa Provincial de desarrollo de Agentes Municipales de Niñez y Adolescencia

La cuestión a resolver es cuándo un Municipio determinado estará en condiciones de afrontar un total protagonismo en la ejecución de políticas de niñez y adolescencia antes ejercidas por el Gobierno Provincial.

Se debe tener en cuenta que la presente propuesta no es para resolver la descentralización de las actuales actividades a los Municipios tal como se hacen hasta ahora, sino que se trata de desarrollar nuevas capacidades, nuevos estilos de gestión logrando además un importante grado de descentralización en los Municipios y las comunidades mismas.

Aparecen, entonces factores formales, legales, técnicos, organizativos y de representatividad y participación que se deben tener en cuenta. Un menú de pasos a cumplir será :

- Aceptación formal de la Convención Internacional de los Derechos del Niño
- Acreditar representatividad y legitimidad en la representación comunitaria



- Diagnóstico del estado de situación del departamento y mecanismos de detección precoz de situaciones de abuso o abandono.
- Preparación para actividades de promoción
- Programa bianual de actividades, tanto en desarrollo programático como en términos de resultados medidos en los índices que se aprueben para toda la provincia
- Sistema de asignación de recursos a la demanda
- Presentar un desarrollo sostenible:
 - presupuesto
 - Personal/cargos
 - Políticas de estado
- Disponibilidad de información útil para el seguimiento de la gestión conforme al sistema global de información

4.1.2.3 Hipótesis general de funcionamiento

El menú descrito en el párrafo anterior es, obviamente, una hipótesis de máxima para el caso de municipios que desarrollen una amplia gama de actividades, asignen financiamiento, manejen sistemas de monitorización y seguimiento etc.

No obstante, hemos hablado ya de un desarrollo gradual y conjunto de las nuevas modalidades de gestión, por lo que el funcionamiento previsto se podría sintetizar en un ciclo de Deming de planificación, ejecución, control y realimentación que en sucesivas iteraciones iría ampliando el espectro de actividades a desarrollar en el municipio.

La idea es que cada municipio desarrolle, con la colaboración y ayuda del Facilitador Zonal, la documentación pertinente para los proyectos que piensa llevar adelante en un período determinado, básicamente detallando la población a

atender, la situación a atacar, los recursos requeridos, separando los de aporte provincial, municipal y comunitario, y los resultados esperados. El proyecto se analizaría en el Consejo Provincial y, de resultar aprobado, se pasaría a ejecutar por parte del municipio. A posteriori se realizaría el seguimiento de los resultados alcanzados, para su posterior realimentación.

Se espera que con este sistema cada municipio pueda avanzar a su propio ritmo en el sucesivo desarrollo de capacidades crecientes en el área de niñez y adolescencia, hasta llegar a intervenir en la ejecución de la totalidad de las políticas.

En cuanto a los programas y actividades concretas, la definición inicial es que los mismos se realizarán bajo un modelo de organización flexible, que se adaptará a las necesidades y modalidades de cada lugar. Esto no significará, sin embargo, que en el periodo inicial de asistencia técnica del proyecto, no se puedan desarrollar modelos tentativos y consensuados de los nuevos programas a implementar, inclusive extrayendo ideas y modelos de experiencias similares mas avanzadas.

4.2 Lo que no se puede descentralizar

Aún en una hipótesis de funcionamiento descentralizado ideal se debe considerar que algunas actividades relacionadas con la problemática de niños y adolescentes, especialmente aquellas mas comprometidas o extremas.

Nos referimos concretamente a los temas de menores con presunción o sentencia de haber cometido delitos, en particular aquellos que implican agresión o daños a la persona, a los chicos que, siendo adictos o consumidores de drogas peligrosas, presenten un cuadro crítico, agudo o subagudo y a los chicos con patologías siquiátricas.

- Deberán definirse en consecuencia, con mucha claridad, las etapas del tratamiento legal previo al confinamiento
- Se adoptará un modelo organizacional dirigido a suplir en los chicos reclusos los defectos de formación que los hacen incapaces de vivir sin conflictos en la sociedad:
 - Los estudios de admisión debe ser rápidos, eficientes y tener acceso en tiempo real al historial familiar, social, médico y legal del chico.
 - En el mismo estudio se establecerá la función objetivo que incluirá un diseño de las etapas que el chico deberá transitar para su reinserción en la sociedad
 - Un equipo especializado trabajará ayudando a equipos locales para trabajo de los chicos que, teniendo un conflicto con la ley, se considere con el acuerdo del juez que pueden permanecer en modelos de internación zonales, con supervisión estricta, pero sin pérdida de su libertad y la relación con su núcleo social. (se prevé el caso por ejemplo de cambio temporario de núcleo familiar)
 - Para aquellos que haya que recluir, se buscarán mecanismos de vida para que los chicos no pierdan contacto con la sociedad ni con sus hábitos como por ejemplo reparación de los daños, trabajo social etc.
 - Se desarrollará un fuerte equipo cuyo objetivo será el de trabajar sobre el entorno familiar y social de origen del chico, o en su defecto sobre el entorno en donde se considera mas favorable su inserción
 - Se definirán una serie de indicadores de gestión que tenderán a medir el éxito o fracaso de la gestión en términos de reinserción exitosa (no reincidencia ni ingreso en sistemas penales de adultos)
 - Se rediseñarán los perfiles y especificaciones de trabajo de la planta de personal, tendiendo a evitar la institucionalización del personal, incluyendo rotación de tareas, horarios más convenientes, capacitación permanente, etc.

No analizaremos especialmente al Centro de estabilización de agudos y adicciones, por existir ya un nuevo proyecto en pleno desarrollo.

Tampoco analizaremos en profundidad la problemática de los niños con patologías psiquiátricas, ya que, aplicando el mismo criterio que proponemos en el presente trabajo, será éste un problema en donde las autoridades de salud deberán tener principal participación en su solución.

Sí nos referiremos en detalle a una propuesta para la gestión de la problemática de los menores en conflicto con la ley, atendidos hoy en el actual programa correccional de varones y el hogar de tránsito de niñas, que es virtualmente un correccional de mujeres, cuya problemática es propia y específica del área de niñez y adolescencia, para el que sugerimos desarrollar el siguiente

4.2.1 Programa de Centros socioeducativos para adolescentes en conflicto con la ley.

Se propone para la nueva lógica de funcionamiento de la institución transformar el actual programa correccional en un programa de Centros Socioeducativos para adolescentes en conflicto con la ley, cuyo desarrollo conceptual se realiza en el informe del consultor correspondiente, y para el funcionamiento del cual se plantean las siguientes pautas :

- La tipología, la casuística de chicos que ingresan debe limitarse a los casos en los que la reclusión sea estrictamente necesaria y teniendo en cuenta las recomendaciones de los artículos 29, 31, 37 y 40 de la Convención Internacional de los Derechos del Niño. Se excluirán, en consecuencia, enfermos, adictos, casos psiquiátricos y víctimas de delitos

- En cuanto a la definición de la división interna del trabajo, se propone desde el informe del consultor psico-social un nuevo ordenamiento :
 - Un área de adolescentes de alta peligrosidad
 - Área de adolescentes con alto contenido de conducta antisocial - probablemente relacionada con estadías previas en la institución- o adolescentes provenientes de ambientes llamados criminógenos
 - Área de adolescentes con una clara patología individual - se prevé posible derivación
 - Área de adolescentes de comisión ocasional de delitos

Este ordenamiento deberá ser seguido, de ser aceptado, por la estructura de jefaturas intermedias y por la planta de personal, con perfiles, cantidad de agentes por chico, dotaciones y rutinas de trabajo adecuadas a cada casuística

- La refuncionalización de la infraestructura física será un apoyo imprescindible para una implementación exitosa de la presente propuesta, tal como se explicita en el documento del consultor en la materia.

4.3 La transición: Programa de desinstitucionalización progresiva

Está definido ya cual es el funcionamiento al que se aspira para cuando la transformación este desarrollada, y este funcionamiento implica una fuerte disminución de las actividades de internación para desarrollo de prevención y promoción de soluciones en la comunidad y la consiguiente transferencia de una cantidad importante de recursos (materiales y humanos) de los programas hoy centralizados al trabajo zonal y comunitario.

Lógicamente este programa se podrá aplicar con relativa rapidez a los nuevos casos, pero lógicamente este cambio no será instantáneo y además se debe contemplar que existe una importante cantidad de chicos con una larga

internación, cuya desinstitucionalización será un proceso reeducativo lento y delicado.

Se prevé entonces mantener una infraestructura de asistencia, enmarcada en el ámbito de un programa de desinstitucionalización progresiva que deberá necesariamente ir decreciendo en su envergadura hasta su mínima expresión.

Para ello, será necesario realizar un relevamiento muy detallado de los chicos hoy internados en alguno de los sistemas y sus historias, para luego plantearse un plan de cambio.

5. La estrategia del cambio

Habiendo definido la propuesta en cuanto a cuáles son las nuevas acciones y a desarrollar y quién las realizará, se hace necesario diseñar una propuesta de estrategia de cambio para generar las condiciones necesarias para que la transformación propuesta sea viable.

Esta estrategia deberá contemplar el orden externo, el marco legal y reglamentario y el orden interno, tres factores que deberán converger hacia un mismo concepto de protección integral de niños y adolescentes.

5.1 El cambio de paradigma cultural de la sociedad

Ya desde un primer análisis se hace muy patente que la sociedad en general plantea una muy clara división entre los chicos propios, o los de parecido nivel socio económico cultural y los "otros chicos". Vemos esto aún en dirigentes de cooperadoras de escuela, con una conciencia de actividad extendida mas allá de sus propios hijos, pero que a la hora de referirse a "los chicos de la calle", o a "los chicos de la dirección" adoptan posiciones netamente agresivas, de discriminación o de segregación.

Es probable que el hecho mismo de la institucionalización de los chicos se haya realimentado con este prejuicio, alternando causa con efecto hasta lograr "borrar" la problemática de la sociedad generando finalmente la "ciudad de los menores" en que se había transformado la Dirección Provincial.

Todo el planteo de la transformación propuesta gira alrededor de acciones a desarrollar en la comunidad. Acciones en la familia extendida, en el vecindario, en el barrio. Protagonismo de la Municipalidad, autoorganización, ONG'S, etc.

Antes de todo intento de integración, será necesario entonces destinar algunos esfuerzos al cambio de este paradigma social, fundamentalmente tratando de eliminar esta división entre los chicos "como el de uno" y los "menores".

Creemos que concertando una campaña de difusión junto a otros organismos que ya lo hacen desde hace tiempo como UNICEF, será posible cambiar la percepción que la sociedad tiene de estos chicos y eliminar la cultura de que deben ser internados en la colonia, reemplazándola por el concepto de protección integral y de solución en el seno de la comunidad.

Por todo ello hemos previsto en el cronograma presentado para su aprobación por el BID, una etapa de cambio del paradigma cultural a todo nivel de la sociedad, esfuerzo que creemos de fundamental importancia para el éxito de la transformación propuesta.

5.2 La adecuación de la legislación

Si bien Mendoza se encuentra en una posición ventajosa respecto de la mayoría del país en cuanto a tener aprobada una ley acorde a la doctrina de la protección integral, todavía es mucho lo que falta avanzar al respecto.

La reglamentación de la ley, requisito sine qua non para su efectiva aplicación, la generación de juzgados de familia, la constitución de consejos comunales, son etapas que será necesario ir dando para completar el marco legal requerido y lograr su efectiva aplicación.

Otro factor muy conocido e inclusive estudiado es el que surge de la existencia de una cantidad importante de familias dispuestas a adoptar niños, conviviendo en la misma sociedad en que muchos chicos deambulan semi

abandonados de institución en institución prácticamente desde el momento mismo de su nacimiento.

Sin entrar en un estudio técnico detallado de las razones de la actual legislación, muy dificultosa, obviamente es éste un factor muy importante a ser tenido en cuenta y que a todas luces constituiría, bien implementado, un paliativo muy importante, sobre todo para la problemática de los mas chiquitos.

Se impone considerar, por último una serie de reformas y modernización sobre la normativa administrativo-contable, ya que la ley de contabilidad pública no prevé adecuadamente los mecanismos necesarios para la implementación de estrategias descentralizadas a otros marcos institucionales como los Municipios así como tampoco regula mecanismos de asignación de recursos a la demanda como los descritos en el presente trabajo.

5.3 El recurso humano

Otro factor fundamental en el proceso de transformación será el Recurso Humano.

La Provincia ya cuenta con un numeroso plantel con dilatada experiencia en la atención de la problemática de niños y adolescentes. Si bien el proceso propuesto implica una profunda revisión de los ejes conceptuales con los que la actividad se desarrolla, creemos que existe en la planta de personal cierta disposición a sumarse a estos cambios, sobre todo en sus niveles medios.

En los Municipios, por otro lado, si bien hay excepciones, no existe en general un Recurso Humano calificado y con experiencia específica en el tema de niños y adolescentes, aunque tienen la ventaja de desempeñarse mucho mas cerca de lo comunitario y lo social.

Deberá implementarse entonces un intenso programa integral de desarrollo de Recursos Humanos. Este programa deberá contemplar todos los aspectos del gerenciamiento de Personal, e implicará :

- Análisis y determinación de perfiles actuales y futuros
- Estudio de reencasillamiento y redistribución del personal
- Reclutamiento del personal que estratégicamente hubiera que incorporar
- Desarrollo de equipos de capacitación tanto para lo interno como para los Municipios que así lo requirieran
- Capacitación y desarrollo del personal propio
- Entrenamiento y desarrollo de personal municipal y de ONG'S
- Diseño de nuevas mecánicas de remuneración atadas a resultados y desempeño

5.4 Los servicios contables financieros : herramientas críticas en el cambio

Mas allá de los cambios del marco legal y reglamentario, una herramienta fundamental para acompañar y cimentar la transformación son los servicios contables y financieros, ya que deberán desarrollar mecanismos tanto para sostener el funcionamiento de lo anterior, como para ir acompañando la transformación e inclusive concebir las nuevas modalidades de rendición y registración de gastos para el funcionamiento de lo nuevo.

Será entonces éste una de los temas a desarrollar en forma detallada, junto a los conocedores del tema, en el período inicial del proyecto de transformación, etapa que se ha previsto en el cronograma correspondiente.

5.5 Programa de actividades para la transformación

Todo programa complejo de transformación requiere un ordenamiento en cuanto a la precedencia temporal de las actividades. Se grafica a continuación el cronograma de actividades generales para el proceso de la transformación, desarrollado en conjunto con el resto de la consultoría y con la asistencia de personal de la Subsecretaría de Desarrollo Social.

5.6 Organigrama para la transición

Independientemente de como quede planteado el funcionamiento de la Dirección en un futuro en el cual se hayan resuelto las capacidades de los Municipios y las relaciones entre éstos y la Provincia, se ha previsto para el funcionamiento en la transición el siguiente organigrama.

Directorio: según la ley 6384 o ley de presupuesto vigente

- Area técnica
 - Equipo técnico multidisciplinario
 - Facilitadores zonales
 - Área asistencial del Programa de Centros socioeducativos para adolescentes en conflicto con la ley.
 - Programa de reinserción progresiva
 - Admisión
 - Programas
 - Hogares
- Área administrativa
 - Asignación de fondos
 - Rendición de cuentas
 - Registración Contable
 - Administración del programa de reinserción progresiva

En el cual se ha separado claramente lo nuevo de lo viejo, de manera de posibilitar al equipo responsable del desarrollo de las nuevas modalidades una dedicación total al tema, así como evitarles las posibles presiones emergidas de la lógica resistencia al cambio que se presentara con toda seguridad.

Como aspecto destacado, se ve que la Admisión General se ubica dentro del programa de reinserción, cuyo objetivo es la reducción de la cantidad de chicos internados y cuyo responsable trabajará en contacto con el equipo de transición

Por otro lado también se propone separar claramente los servicios contable financieros de los nuevos programas de la de los tradicionales.

