O/N.311.1
B11d

40577

CONSULTORIA EXTERNA

DIRECCION PROVINCIAL DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

INFORME FINAL

Jorge A. Barandica
Consultor

Subsecretaria de Desarrollo Social

Ministerio de Desarrollo Social y Salud

Gobierno de Mendoza

UNIDAD EJECUTORA
PROVINCIAL
04/12/96
RECIBIDO

Contenidos:

1. Marco de referencia.

2. Situación actual.

   2.1. La institución.

   2.2. Correccionales.

   2.3. Programas.

3. Propuesta.

4. Análisis de factores que influyen en la transformación.

   4.1. Obstaculizadores.

   4.2. Facilitadores.

5. Descentralización.

6. Centros Socio-educativos para adolescentes infractores.

7. Periodo de transición.

8. Metodología.

9. Bibliografía.

1. MARCO DE REFERENCIA

1. Marco de Referencia:

Partimos de la certeza que los niños y adolescentes son personas en proceso de constituirse como tales, y que las experiencias por las que pasan deben contribuir a ello.

La construcción de la Identidad es un proceso complejo que se produce en diferentes ámbitos simultáneos y sucesivos.

El primero de ellos es el propio caudal que trae cada individuo como potencialidad, está determinado por lo genético y lo hereditario.

El segundo ámbito de construcción del psiquismo se construye en los grupos de referencia natural: la familia nuclear y la familia extensa fundamentalmente.

El tercero es el ámbito institucional, lugares en los que niños y jóvenes incorporan a su esquema referencial la lógica de los comportamientos sociales, el espacio de los "Otros" y las reglas que lo condicionan.

Por último,el cuarto ámbito es el comunitario, pues todos estos procesos acontecen en un momento y en un lugar que marcan y determinan las posibilidades y expectativas del individuo.

En circunstancias de internación prolongada lo institucional reemplaza a los otros factores como único ámbito constitutivo del psiquismo de estos niños. Generando en ellos un sentimiento de exclusión, una conciencia de excluidos.

Podemos afirmar que los adolescentes de hoy son hijos de la democracia. Toda su vida conciente se ha podido desarrollar en ese marco, y en ese sentido son privilegiados respecto de la generación de sus padres.

La diferencia fundamental es que a esta generación le ha tocado formarse en un mundo que cambia: cambia en su concepción del hombre, cambia en los valores fundantes de la construción del psiquismo, cambia en las bases que regulan el modo del intercambio social, cambia en los paradigmas que explican la realidad.

Las consecuencias de estos cambios son una sociedad que se fragmenta, en la que el "otro" aparece como potencialmente peligroso, en la que se globaliza en términos económicos y filosóficos mientras se refuerza y crece en lo cultural local

Los adolescentes actuales participan de estos procesos sociales acelerados e inciertos que se interpretan de forma diferente según los actores intervinientes y según sus interrela-

ciones sociales. La realidad Total se fracciona en múltiples realidades parciales. En el caso de los jovenes ellos crecen y se desarrollan en un lugar y un tiempo en los que han sucedido y suceden hechos que los involucran y que los condicionan.

Cuando analizamos el universo de niños y adolescentes bajo programas de la Dirección se recorta un perfil socioeconómico especifico: La totalidad de los menores pertenece a la franja social de la pobreza. En algunos como fondo de situaciones de maltrato o abandono, en la mayoría como determinante principal de su internación.

Los recortes presupuestarios, producto del ajuste, afectan principalmente a las familias de los sectores llamados " de pobreza critica", y generan condiciones económicas y sociales que multiplican el fenómeno de menores es situación de riesgo

UNICEF habla de la cadena de miserias que provoca la crisis economica, cadena cuyos últimos eslabones están conformados por la infancia más pobre.

Frente a la falta de trabajo la mujer sale a buscar el sustento, pues tiene más oportunidades que el varón en los mercados informales. De esta forma obtiene un ingreso menor que la constituye en el sostén del hogar. El hombre tiene más limitaciones culturales para hacer el cambio de rol.

Cuando la mujer se integra a la actividad económica deja a sus niños en casa, con hermanos mayores o con personas no idóneas. Este niño a la pobreza material que sufre debe sumar la privación del estimulo y la seguridad que representa la presencia materna, mucho más si se trata de lactantes.

Se logra asi la supervivencia a costa de la desintegración familiar, y se genera el fenómeno de niños y adolescentes que tempranamente adquieren autonomia por descontrol del mundo adulto. LLegan a construir nuevos tipos sociales como el de los "niños de la calle", tipico ejemplo de la época , y que habla de la intensidad de la crisis y sus cosecuencias en el tejido social.

La transformación del Estado y la sociedad ha impactado tambien en la otra instancia responsable de la formación de las nuevas generaciones: La escuela. Hoy los grupos sociales que ya no pueden acceder a una educación de calidad, reciben como compensación una educación de segunda.

Tener años de escuela ya no garantiza trabajo,ahora lo garantiza el tipo competencias que deben adquirir los trabajadores para obtener un trabajo en condiciones dignas. Como esta escuela no las puede ofrecer, los chicos la viven con indiferencia o desencanto.

En los fenómenos antes señalado intervienen la inequitativa distribución de posibilidades de los distintos sectores sociales.

La solidaridad, que se desgrana en el nivel macro, es la única alternativa de salida en los niveles micro. Aquí el Estado tiene como tarea indelegable la de diseñar y potenciar políticas sociales que incluyan a la totalidad y hacer más eficiente el presupuesto destinado al gasto social.

2. SITUACION ACTUAL

2.1. La Institución:

Desde una perspectiva funcional la primera lectura que podehacer es que trata de una Organización Burocrática. De acuerdo a dos variables: 1) la existencia de normas, que en este caso es máxima en los controles administrativos, y parecen no existir en los técnicos, y 2) un objeto de trabajo homogéneo, que no es tal en el caso de niños, pero que se homogeneiza en la práctica a fin de poderlo manejar burocráticamente.

Existe una lógica en el funcionamiento institucional que persiste a pesar de los esfuerzos que se han hecho para transformarla. Sigue siendo una "Institución Cerrada" destinada para albergar o guardar chicos - menores - desfavorecidos por las circunstancias de su existencia.

Un indicador de ésto es que se unen en el lugar actividades que en la vida normal se ofrecen en lugares separados, y responden a autoridades diferenciadas y especializadas. Aquí el lugar de trabajo, el lugar de recreación, el lugar de dormir estan todos reunidos en un mismo espacio físico y bajo el control de una sola y única organizacion que regula tanto estas actividades como la vida material o los cuidados médicos o especiales.

La mayor parte de los niños y adolescentes albergados dependen por completo de la institución, puesto que la misma provee todas sus necesidades vitales, al mismo tiempo que se constituye en el campo social en el que establecen sus relaciones humanas más intensas.

Otro indicador: las caracteristicas de ingreso, que consagran su ruptura con el afuera y el abandono de sus rasgos sociales habituales por ej. cambio de sus vestimentas personales,falta de intimidad, higiene forzada, examen físico, etc.) que pueden ser vividos por los niños o adolescentes como ataques a su propio yo, en el cumplimiento de las exigencias legales o institucionales.

Un tercer factor es la dimensión temporal, en la que vamos a considerar algunos elementos: Por un lado el paso cronológico de la vida que hace que los chicos crezcan, se desarrollen y permanezcan internados, transitando por diferentes programas de acuerdo a su situación y edad. Por otro la vivencia interna de la temporalidad que viven estos niños y adolescentes, y que un miembro del personal a cargo de su cuidado describe como "...un tiempo en blanco,.. cuando se van de aquí no se llevan nada, ni recuerdos, como si no hubieran vivido" .
Para quienes trabajan con los chicos la certeza de su internación por periodos prolongados, la dependencia de decisiones judiciales para resolver la situación, los obstáculos administrativos producen una actitud de morosidad en sus intervenciones que complementan y explican lo dicho anteriormente.

Quizás la característica más constante de la Institución haya sido el repliegue sobre sí misma, su aislamiento respecto de otras instituciones, situación que tiende a modificarse desde que asume la conducción actual. La materialización simbólica de este aislamiento son los muros, que en la Colonia 20 de Junio ya no existen porque " ... se cayeron... dos veces, la primera en la época del aluvión, los levantaron de nuevo y se volvieron a caer con uno de los terremotos. Entonces pusieron alambradas, que los vecinos de la colonia sacan para acortar camino por adentro " (testimonio). Lo impactante de la anécdota es que a pesar de no verse los muros siguen existiendo, desde ambos lados.

2.2. <u>Correccionales</u> - <u>Hogar de tránsito I de mujeres:</u>

Constituyen el espacio en el que se hace más evidente esta lógica institucional.En ellos se refuerzan todos los elementos señalados anteriormente por tratarse de un lugar de reclusión. Destino final de la carrera delictiva infantil. Puerta de entrada para el sistema penal de adultos. Su existencia tiene la función social de protección de la sociedad, al mismo tiempo que permite a ésta evadir el conflicto social subyacente en el acto infractor.

Quienes trabajan en estos lugares se sienten discriminados y descalificados por el resto del personal de la D.P.N.A.

Las relaciones visibles entre Dirección, equipos técnicos, regentes y operadores aparece en términos de cordialidad y cooperación, pero en otro orden se reitera el conflicto de relaciones jerárquicas y de dependencia entre el nivel profesional y los responsables directos del trato con los adolescentes - Mensajes contradictorios, descalificación de directivas profesionales, complicidad con algunos planteos de los chicos internados -.

Desde el sector profesional se vive como absoluta la autoridad que los Regentes ejercen sobre los internados. Estos últimos aprovechan intuitivamente las contradicciones de aquellos y se organizan sobre las fisuras que ofrecen obteniendo algunos privilegios menores de horarios, de trato, etc. La jerarquía de los internos se da en base a su antigüedad, al conocimiento de las reglas de juego institucional.

Los internos aprenden a funcionar construyendo una doble imagen de sí mismos. Una, la que el personal espera de él, y otra más profunda, que hace a su lugar en una red clandestina de poder efectivo. La organización de los adolescentes internados se inscribe en términos de distribución, de ocupación, de posesión del espacio. En estas instituciones el tiempo no tiene valor histórico, no produce acontecimientos, no transcurre. Es el espacio el lugar donde se reconoce la categoría del tener, de la posesión, señal de la existencia .

Los adolescentes son personas en búsqueda de identidad, de autoafirmación, con necesidad de elaborar duelos, con posibilidad de identificación masiva con personas que se constituyen en modelos referenciales. La intensidad de los vínculos que se establecen en las instituciones de reclusión permite un nivel de intercambio que difícilmente se logra en el mundo exterior. La mayoría de los chicos internados incorpora conductas y actitudes psicopáticas que le permiten su supervivencia adentro, pero al mismo tiempo lo confirman como diferente o peligroso para el afuera.

2.3. Programas:

Un primer elemento a considerar es la actitud de colaboración con la que el personal está participando de la consultoría, a pesar de la incertidumbre que despierta esta investigación en las circunstancias actuales.

Un aspecto llamativo es que la totalidad de los programas en vigencia parecen estructurados desde la necesidad de dar respuesta asistencial a la demanda, y no desde un diagnóstico planteado científicamente. Lo asistencial tiñe absolutamente todas las prácticas, ejemplos de ello es que no se observan estrategias de investigación, y los programas no estarían escritos.

Se implementan en paralelo, con muy poco intercambio entre ellos. Funcionan por lo tanto como compartimientos estancos, fragmentando la realidad sobre la que pretenden operar.

Es interesante el fenómeno que acontece con la designación de los programas, pues los contenidos explícitos de sus nombres no coinciden , en muchos casos, con el objetivo concreto sobre el que operan, ejemplos: Transito 1 de niñas que funciona en los hechos como correccional femenino; los hogares "externos" o "internos" (de acuerdo al lugar que ocupen respecto de los límites exteriores de la Colonia) y que pueden funcionar en cualquiera de los dos lugares porque son similares, aunque no lo son para los chicos que están en esos programas, están evidentemente mejor los que viven en Barrios.

Todos los programas se plantean en sus objetivos el fortalecimiento familiar como fin o como medio para lograr cambios en los niños, sin embargo son muy escasas las posibilidades para la intervencion familiar. Considero que subyacente hay una certeza de la dificultad o incapacidad de la familia nuclear o extensa para la educacion de los niños. Quizás por la experiencia de trabajar con chicos en situación difícil se generaliza este prejuicio,y no se rescata el vínculo familiar desde sus aspectos más sanos.

Se observa poca intervención comunitaria. Aún los programas de ONG mantienen el estilo asistencialista con pérdida de los lazos sociales.

Parece existir el concepto de que la permanencia en la institución es algo no modificable. Los niños pasan de un programa al otro de acuerdo a los cambios cronológicos de su existencia, condicionados a una situación de pasividad y dependencia

Los niños no parecen los protagonistas sino el programa mismo. La forma en que están estructurados no posibilita su participación en el desarrollo . No se estimula el trabajo voluntario de los chicos. En general se aplican de manera uniforme y acrítica, no respetando la diversidad de origen.

La problemática de los adolescentes en conflicto con la ley se intenta resolver desde tres programas específicos, no relacionados entre ellos y aislados del resto de los programas:
1) Programa Correccional de Varones situado en Colonia 20 de Junio, Mendoza.
2) Programa de Hogares Externos - Hogar de Tránsito 1 para mujeres (en Mendoza), y Hogares 1 de varones y 2 de mujeres (en el Valle de Uco).
3)Programa de Correccional de Varones en San Rafael.

No existen supervisiones del trabajo técnico, con lo que se desaprovecha un instrumento retroalimentador y generador de cambios. No se realizan proyectos de investigación.

3. PROPUESTA

3. Propuesta

El eje central de la transformación de la D.P.N.A. pasa por las garantías definidas en la Ley Provincial de Protección Integral del Niño y el Adolescente, sobre todo en sus artículos 1o al 8o.

En su artículo tercero define: " A los efectos de la Promoción y Protección de los Derechos del niño y el adolescente y de la aplicación de la presente Ley, compete ...; a la Dirección Provincial de Niñez y Adolescencia, su programación, ejecución y evaluación; y ..."

En ese marco se formulan las siguientes propuestas para su transformación. El cambio es fundamentalmente en los paradigmas que explican y sustentan su accionar: De una institución marcada por el asistencialismo, y destinada a la " guarda de menores ", a una institución con el acento puesto en actividades de Promoción y Protección de Derechos, que estimula y potencia las capacidades de las familias y las comunidades.

El nuevo papel de la Dirección será señalar rumbos y enmarcar los límites para que cada área encuentre sus propias respuestas. Por otro lado será la responsable de garantizar que todos los chicos de Mendoza cuenten con iguales oportunidades y recursos. Evitar que aumenten las diferencias entre los que tienen y los que no tienen.

La primera etapa de la transformación será un periodo de transición entre los dos paradigmas. Durante el mismo se trabajará garantizando la asistencia de los menores actualmente internados, mientras tanto se estimulará la búsqueda de respuestas adecuadas, flexibles y creativas en lo comunitario.

La idea central de la propuesta es que cuanto más se comparte el poder, más gana la organización. Sin descuidar que sólo puede transformar quien tiene la capacidad y autoridad para hacerlo. Transformar no es perder fortaleza, no es tampoco sinónimo de municipalizar. Es encontrar nuevos caminos que haga más justas las oportunidades para todos los chicos de Mendoza.

4. ANALISIS DE LOS FACTORES QUE INFLUYEN EN LA TRANSFORMACION

Toda situación de cambio genera fuerzas que lo promueven o lo detienen. Estas fuerzas están representadas por personas o grupos

El análisis de los factores que pueden obstaculizar o facilitar el proceso permite implementar estrategias para disminuir resistencias, aclarar desconfianzas y sumar a los actores sociales a la transformación.

Es importante señalar que un mismo elemento puede actuar como obstaculizador en una etapa y facilitador en la siguiente, lo que hace a este análisis dinámico y coyuntural.

A los fines de esta presentación podemos identificar algunos de estos elementos:

4.1. **Obstaculizadores:**

1- Quizás el principal obstaculizador con el que se debe trabajar es la **tradición.** El modo en el que históricamente se intentó resolver los problemas en Occidente parte de una concepción racionalista en la que ante cada problema debe existir una solución. En el caso de los menores fue la creación de lugares de custodia o guarda, desconociendo o negando que los problemas sociales tienen múltiples determinaciones, y por lo tanto obligan a la búsqueda compleja de soluciones.

Esta tradición se reconoce por lo menos en tres niveles principales:

a) **La Sociedad:** Por un lado, el lugar que ocupa la D.P.N.A. en el imaginario colectivo, como lugar de depositación y aislamiento de lo doloroso, lo diferente o lo peligroso. Por otro, para las familias con severas dificultades económicas o funcionales aparece como una posibilidad de salvaguarda y supervivencia de sus hijos.

b) **La Institución:** Las instituciones funcionan con una lógica de permanencia, del no cambio, por lo tanto generan en las personas que trabajan en ellas la imposibilidad de pensarse en un lugar diferente, y con un rol distinto al que está pautado. A ésto se suma la incertidumbre y el temor al cambio, traducido en un sentimiento ambivalente de conformidad e insatisfacción con la tarea. En la ex-D.P.M. es destacable el esfuerzo realizado por su personal en propuestas innovadoras que terminan finalmente cumpliendo con la lógica tradicional.

c) **La Justicia:** El manejo de la problemática de niños y adolescentes de acuerdo a la ley 1.304, al obligar a la tutela directa del niño para su protección, recorta el entramado familiar y social que lo contiene y termina depositandolo en un lugar de resguardo como "situación" y no como persona concreta.

2- Un segundo eje de análisis pasa por los problemas de coyuntura que pueden interferir en los procesos de descentralización:

a- Las experiencias previas de ajuste llevadas a cabo por el gobierno nacional , y que han sido vivenciadas en el devenir de los hechos como una des-responsabilización del Estado Nacional respecto de las políticas sociales, y sus consecuencias más sentidas: pobreza creciente, desempleo y subempleo, condicionan negativamente a la población respecto de la implementación de similares estrategias a nivel provincial.

b- Por la misma experiencia previa es posible esperar el reacomodamiento de los grupos sociales vinculados al trabajo y el desarrollo de respuestas corporativas.

c- La resistencia a la implementación en los niveles políticos centrales y municipales, por falta de articulación en los momentos del proceso. Posible boicot a la creatividad de propuestas innovadoras.

d- Posibilidad por parte de organizaciones de apropiarse del proceso, bloqueando o neutralizando a otros actores sociales. Surgimiento de nuevos grupos corporativos.

3- Lo Local.

En este nivel los fenómenos globales, que afectan actualmente a la sociedad occidental, han impactado generando un refuerzo de lo "propio" frente a los "otros", como protección ante aquello que se vive como extraño o amenazante. En ese marco se pueden definir como obstaculizadores:

a- La fragmentación social, que es la respuesta local a los procesos de reorganización en los que la sociedad intenta encontrar un nuevo sentido.

b- No respeto por los tiempos locales. En algunas comunidades la descentralización va ha ser vivenciada como un abandono por parte del Estado, y en este sentido denunciada e incluso combatida.

c- Los conflictos de poder que existen en todas las comunidades y que pueden bloquear el establecimiento de redes institucionales locales.

d- La desmovilización de los sectores populares, a partir de sentimientos de apropiación de sus prácticas por parte de los partidos políticos. Desconfianza hacia las propuestas que vengan del sector político.

e- Los fenomenos de exclusión, que son intrínsecos a la lógica capitalista, generan conciencia de excluidos. En este

sentido es posible que se reproduzca localmente un lugar de exclusión o reclusión para los niños en situaciones de riesgo social.

f- La debilidad, incapacidad o inexistencia de ONGs. para acompañar el proceso en los territorios.

h- Prejuicios respecto de los niños, y del lugar que ocupan socialmente.

4.2. Facilitadores:

En el análisis de los elementos que son dinamizadores de una estrategia de descentralización podemos considerar dos niveles: El politico y el local.

Nivel Politico:

1- El hecho más significativo es la adhesión a la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño y su incorporación a la Constitución Nacional.

2- La promulgación de la Ley Provincial 6.354, de Protección Integral del Niño y el Adolescente.

3- La desición del Gobierno Provincial de llevar adelante una reforma estructural del Estado, con fuerte impulso descentralizador.

4- Experiencias previas de descentralización llevadas a cabo por la D.P.N.A. que han funcionado exitosamente (p.ej. Familias Cuidadoras).

5- Conciencia creciente de la complejidad de los problemas y la ineficacia de las respuestas tradicionales.

6- Necesidad municipal de dar respuestas de impacto a las demandas locales.

Nivel Local:

1- Historia solidaria de la comunidad, rescate de su capacidad para resolver problemas en forma alternativa o alterativa.

2- Cercania del problema. Posibilidad de conocimiento de la situación familiar, por lo tanto alternativas a la institucionalización.

3- Experiencias de organización que estimulan la articulación de los recursos locales.

4- Posibilidad de estimular la participación en respuestas solidarias.

5. DESCENTRALIZACION

Fundamentación:

Descentralizar implica desprenderse del ejercicio de un es-espacio de poder y transferirlo a la comunidad.

Pero no existe una sola comunidad, sino un entramado complejo y conflictivo de relaciones sociales, que ocupan un lugar y un momento, y a los que con fines explicativos vemos como una unidad.

Es necesario establecer marcos referenciales amplios que permitan comprender lo micro.

Podemos definir Comunidad como un lugar de historias de la vida cotidiana en donde las prácticas productivas se entroncan con estrategias colectivas de supervivencia, identidad cultural y memoria popular. Un lugar capaz de recuperar como relevante lo que tradicionalmente a tenido rango de marginal. Un lugar en el que se ejercita una ética de la solidaridad , recurso indispensable para sobrevivir y desplazarse en un mundo en el que impera la lógica competitiva. Un lugar en el que las fuerzas endógenas de la solidaridad se enfrentan a las fuerzas exógenas de la competencia.

Para que esa fuerza de la solidaridad crezca es necesario descentralizar desiciones, desconcentrar flujo de recursos, promover y permitir la genuina participación popular. Reconocer la necesidad de construir redes horizontales para evitar la atomización que amenaza su existencia.

En el tema de recursos Max Neef destaca la particularidad que diferencia a los recursos convencionales de los no convencionales: mientras los primeros se agotan en la medida que se utilizan los segundos se pierden sólo en la medida en que no se utilizan, por ej. el poder que se delega es poder que se pierde, el dinero que se da es dinero que se deja de tener. En cambio, la solidaridad que se da es solidaridad que crece, el conocimiento que se entrega es conocimiento que se expande.

Los no convencionales se fundan en el saber práctico generado por la propia comunidad. La acumulación de estos concimientos amplia la potencialidad de los propios recursos: capacidad organizativa, generación de nuevas conductas y opciones enriquecedoras de interaccion comunitaria.

Cualquier derivación de recursos convencionales que no se apoye en un querer ser y en un querer hacer de la comunidad, es decir en la movilización de lo no convencional, acabará por ser ineficiente.

La descentralización comienza con una desición politica que interpreta necesidades sociales de mayor eficiencia y eficacia en los manejos públicos. Implica reconocerla como un proceso dinámico, con avances y retrocesos, y en el que se deberán hacer ajustes periódicos.

La Dirección será el motor de este proceso en los temas de niñez y adolescencia, facilitando y propiciando el desarrollo de respuestas locales con el eje de la Proteccion Integral de niños y adolescentes, garantizada en la Ley provincial 6.354. Al mismo tiempo se constituye en el organismo capaz de establecer y asegurar una respuesta equitativa en todo el territorio provincial.

Los Departamentos provinciales presentan una marcada heterogeneidad en las posibilidades de comprensión y compromiso respecto de este fenómeno. Ello obliga a diseñar distintos momentos para su puesta en marcha, que no son excluyentes entre sí:

5.1. Momento politico:

Descentralizar no es sinónimo de desresponsabilizar, sino por el contrario implica un nuevo modo de ejercer ese compromiso. Se debe dar un tiempo de discusión con los actores sociales que participan del proceso; establecer acuerdos para la ejecución; consensuar criterios para que los recursos sean utilizados en promoción, en respuestas oportunas y tempranas en el mismo lugar en que se genera el problema.

Se establecerán criterios para implementar los procesos de descentralización según la posibilidad de respuesta local:

- Acuerdo con los municipios que tienen algún nivel de desarrollo en programas locales de niñez y adolescencia. Evaluación de su capacidad de respuesta a los Derechos de los niños y adolescentes. Apoyo para el logro de estos objetivos.
- En municipios sin posibilidad de respuesta, evaluación de ONGs locales en condiciones de hacerlo.
- En aquellos territorios en los que el tema de Derechos no pueda ser absolutamente garantizado, o en aquellos en los que aunque existan estructuras no tengan capacidad de respuesta, la D.P.N.A. debe actuar como ejecutora directa para garantizar el principio de equidad.

5.2. Momento técnico:

- Descentralizar a los responsables locales, en cualquiera de las organizaciones territoriales posibles, los programas de la D.P.N.A. que hoy tienen ejecución descentralizada (guar-

derías, pequeños hogares, sistemas de Amas Externas o de Familias Cuidadoras). Esto significa que la difusión, selección, subvención a la demanda, programación le corresponde al equipo local. La Dirección cumple una función de supervición y monitoreo del proceso.

. Facilitar y estimular a creación de Consejos Comunales de Niñez y Adolescencia en todos los municipios, independientemente de la organización que ejecute las acciones.

. Propiciar la creación de los equipos locales, referentes de la politica de descentralización de la D.P.N.A. a nivel territorial, coordinados entre si. Estos equipos trabajarán territorialmente con una estrategia común, implementada según las caracteristicas particulares de cada zona. Se estimulará la incorporación de pedagogos para el manejo de los aspectos educativos.

Los miembros de los equipos deben tener como atributo personal:

- ser personas respetuosas, que puedan ver en los niños y en sus familias a seres con derechos, valores, expectativas y frustraciones.
- ser personas con capacidad de solidarizarse, comprometerse, que ayuden a la organización y a la búsqueda.
- constituirse en elementos de facilitación.
- Tener capacidad para el trabajo en equipo.
- Manejarse con una concepción de las "crisis" y de la vida como un proceso dinámico.
- Tener autoridad.
- Ser capaces de estimular la colaboración y el trabajo en libertad.

Este momento de la descentralización se estructura en base a dos herramientas fundamentales: la capacitación permanente, y la investigación social.

La capacitación se debe instrumentar para los Recursos Humanos existentes, asi como para los comunitarios, con énfasis en las siguientes temáticas:

. Convención Internacional de los Derechos del Niño
. Ley provincial 6.354
. Trabajo en equipo
. Resolución de problemas
. Búsqueda de alternativas a la institucionalización
. Investigación
. Teoria de Redes
. informática

Durante el desarrollo de la capacitación se supervisa a los equipos en actividades de investigación, que son las que permitirán evaluar el proceso. La primera actividad de estos equipos en territorio es un Diagnóstico Situacional, que incluye:

- relevamiento territorial, con elaboración de mapas.
- relevamiento institucional local, gubernamental y no gubernamental.
- determinación de "áreas de riesgo".
- Comienzo de un trabajo de sensibilización y explicitación de las políticas descentralizadoras de la D.P.N.A.

Con estos datos se establecen las hipótesis de trabajo, y los instrumentos de su gestión (con indicadores y metas).

La D.P.N.A. aprueba dichas hipótesis, cumple una función de supervisión de los instrumentos, monitoreo de su implementación y derivación de fondos según las necesidades.

Cada área territorial de trabajo puede definir la creación de un hogar para " situaciones de crisis personal o familiar ", que permita la continencia de los menores en su comunidad, mientras el equipo trabaja con su familia y busca soluciones alternativas.

6. CENTROS SOCIO - EDUCATIVOS PARA ADOLESCENTES INFRACTORES

6. Fundamentación:

En los niños y adolescentes que entran en conflicto con la Ley es esperable encontrar algunas de las siguientes variables:

- Desde los padres: una actitud de permisividad o indiferencia, incluso abandono, con escasa intervención en los acontecimientos de la vida de su hijo.
- Desde la escolaridad: antecedentes de conducta antisocial, con reiteración del fenómeno de fracaso.
- Desde el grupo de pares: Elección de amistades con similares experiencias o conductas. Se encuentran entre iguales y se potencian en sus capacidades.

Sin embargo, para interpretar correctamente el fenómeno de la conducta delictiva, es necesario incorporar un análisis contextual en el que ésta se inscribe.

La posibilidad de transgredir es una condición de la situación adolescente. Luego, independientemente de su realidad psicosocial todos los adolescentes estarían expuestos a ingresar en el sistema represivo, sin embargo los menores de sectores más vulnerables, están sobrerepresentados en las estadísticas del sistema judicial, mientras que a los jóvenes de sectores sociales más favorecidos se les atribuye otra lectura para rotular los mismos hechos (ej.: rebeldía o travesura vs. delito). Aunque en este momento se han internado en el Correccional de varones algunos jovenes provenientes de la franja media, generalmente por problemas vinculados al consumo de sustancias ilegales,no alcanza para variar las esdísticas.

Es innegable que las condiciones de pobreza crítica y el síndrome de deprivación que ésta genera producen,por medio de un proceso diferencial de socialización, una mayor vulnerabilidad psicosocial que se traduce en actitudes, normas de comportamiento y valores diferenciales que dificultan el acceso del estos menores a otros patrones comportamentales.

La supervivencia de los niños de sectores vulnerables depende de su adaptación a las condiciones de violencia, de competencia, de su capacidad de violar las reglas de la sociedad sin ser atrapados por el aparato de justicia. La agresividad, dentro de estas circunstancias se transforma en un valor, la violencia en una forma de vida.

Si hacemos un análisis de la situación de los adolescentes que pasan por el sistema de justicia de menores por atribuírseles hechos que la ley califica como delito, y que imponen medidas tutelares, vemos que la mayoría de los delitos son contra la propiedad. El perfil revela que el grueso de estos

menores provienen de los lugares más pobres de la provincia.

Sin embargo no podemos reducir la problemática de infracción a la ley exclusivamente a la variable de la pobreza, pues con esa actitud sería imposible abordarla hasta no resolver a ésta última. Una variable que es fundamental y debe ser utilizada es el proceso educativo.

Proponemos para los jóvenes albergados en los correcionales de varones o mujeres un abordaje con estrategias de reeducación, a fin de otorgarles la posibilidad de incorporar elementos que amplien su autoestima así como sus alternativas personales y sociales.

6. Centros Socioeducativos para Adolescentes varones y mujeres en Conflicto con la Ley.

En el caso de los niños y adolescentes acusados de cometer actos censurables es necesario implementar medidas respetando las recomendaciones de la Convención, sobre todo en sus artículos 19, 20, 32, 34, 36, 37 y 40.

En función de éstos se proponen los siguientes pasos:

- Definir programas para la implementación de medidas alterativas y alternativas a la reclusión, con la participación del personal del actual Correcional y del Tránsito 1, que involucren opciones progresivas de manejo comunitario e institucional. Incluir en la elaboración a pedagogos para incorporar las variables educativas en el proceso del tratamiento.

- Consensuar con representantes del Consejo Provincial de Niñez y adolescencia y del Poder Judicial los lineamientos programáticos elaborados.

- Ejecución de las actividades descentralizadas por parte de los Equipos de Trabajo Local incluyendo momentos de evaluación a fin de realizar los ajustes.

- Ejecución de las actividades reeducativas institucionales por parte del personal del Centro Socioeducativo. Evaluación y ajuste de las mismas.

El desafío es construir un Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil de acuerdo a la Doctrina de Protección Integral y a la Convención Internacional. Este sistema conlleva, según Emilio García Mendez, el desafío de superar el binomio arbitrariedad-impunidad, que caracteriza a los viejos sistemas de justicia de menores sustituyendolo por el binomio severidad con justicia, que debería caracterizar a una visión garantista de la administración de un nuevo tipo de justicia para la infancia y la adolescencia

En la elaboración y discusión de las propuestas se deberán tener presentes las Garantías procesales contenidas en la Ley Nro. 6.354.

A fin de contener y resolver esta problemática sugerimos tener en cuenta:

1. Si el menor detenido es un niño o adolescente hasta 16 años (inimputable y además penalmente irresponsable), se considerará su conducta comprobada como emergente de situaciones personales y familiares disfuncionales.

El Equipo de Trabajo Local, que interviene en la evaluación

de su participación en los actos, es el encargado de operar con medidas de protección o socioeducativas en el territorio. Incluso disponer su contención temporaria por otro grupo familiar (de la propia familia o de la comunidad), con conocimiento del Juez actuante. Mientras tanto se trabaja con la familia de origen hasta que esté en condiciones de reincorporar al niño y hacerse cargo de él.

Los niños y adolescentes son contenidos y orientados por los Equipos de Trabajo Local. El abordaje está orientado a que los menores y sus familias se hagan cargo de sus actos, y que les importe el resultado de los mismos.

Se incorporan tempranamente procesos educativos que resulten en un reconocimiento por el mundo de los adultos apuntando a que construyan su autoestima desde la solidaridad y no desde la competencia agresiva.

Es importante señalar que las medidas implican sanciones. No se lo evalúa como un enfermo sino como un transgresor, aún si se incluye apoyo psicológico en el tratamiento.

Todo el trabajo se orienta para que sean fuertes psicológicamente, afirmados como personas; con identidad, con sentimientos de pertenencia social, con esperanzas.

2. En el caso de adolescentes entre 16 a 18 años infractores (esto significa que han realizado una conducta previamente definida como crimen, falta o contravención; que se les ha imputado la responsabilidad por dicha conducta; que se les ha sustanciado un debido proceso y se ha decretado judicialmente una medida socioeducativa) el Juez actuante puede resolver su tratamiento en la comunidad o su reclusión en el Centro Socioeducativo, según la naturaleza del delito.

Las medidas socioeducativas en la comunidad tienen un valor retributivo de lo actuado (por ej.a- orientación a la familia b- obligación de reparar el daño;c- prestar servicios comunitarios;d-libertad asistida; etc.)

En el caso de dictaminarse la privación de libertad se deriva para su tratamiento al Centro Socioeducativo. Allí es recibido por el Equipo de Admisión interdisciplinario de trabajador social y psicólogo, que cuentan con apoyo médico y psiquiátrico.Evalúan el estado general al ingreso (psiquico, físico, continencia familiar) y los antecedentes delictivos (primario o reincidente). A partir de ese diagnóstico se establece el sector de internación discriminado de acuerdo al resultado de la evaluación.

Se proponen los siguientes agrupamientos para el mejor manejo de los tratamientos:

1:
- Adolescentes con alto nivel de peligrosidad.

2:
- Adolescentes con alto grado de conducta antisocial por experiencias previas de institucionalización.
- Adolescentes vinculados a familias o ambientes de tipo criminógeno, por tanto con alta contaminación y conducta antisocial.

3:
- Adolescentes en los que el acto implica patología individual, incluso intoxicación. Pueden ser agudos o crónicos y eventualmente requerir su derivación a centros especializados.

4:
- Adolescentes infractores condicionados en su conducta delictiva por situación familiar disfuncional.
- El adolescente que cometió un delito ocasional.

En todos los casos el plan de tratamiento contempla:

a- El eje central del proceso pasa por lo jurídico, social y educativo, los aspectos psicológicos son complementarios (los delincuentes no son enfermos).

b- El ambiente será estructurado y progresivamente autónomo, para permitir que los chicos puedan vincularse a las fuentes de apoyo social, al mismo tiempo que ejercitan un tipo de vida diferente en contacto con otras personas.

c- El estilo relacional de los adultos será de acuerdo a modelos de responsabilidad (estructurado, claro y directivo. No cómplice)

d- Las intervenciones deben ser individualizadas,consensuadas por el equipo de seguimiento, y generalización en la familia del adolescente y la comunidad.

e- En casos con riesgo de psicopatía se elaborarán intervenciones más intensivas.

d- Los integrantes de los equipos de trabajo deben alternar periodicamente el trabajo institucional con trabajo en comunidad.

Una vez conseguidos los objetivos socioeducativos del período de reclusión, pasa a un programa de libertad asistida, en su comunidad, con la supervisión de los Equipos Locales.

7. PERIODO DE TRANSICION

Calculamos el periodo de transición entre el actual modelo y el propuesto durante un lapso de 18 meses. Durante el mismo se implementarán actividades de desinstitucionalización de los niños y adolescentes que están internados en la actualidad, y se comenzará con tareas de difusión a fin de evitar nuevas internaciones.

Actividades:

7.1. Capacitación:

Dice Paulo Freire que solo se cambia cuando se asume la vida que viven, no se cambia si no se preparan para cambiar. Proponemos que el personal de la Dirección continúe siendo capacitado en las nuevas estrategias de descentralización, pero que éstas sean abordadas en forma interdisciplinaria y horizontal promoviendo el intercambio de experiencias y conocimientos.

7.2. Adecuación de los programas al momento de transición:

- Se designará un equipo, seleccionado entre todo el personal de los programas, que actuará como colaboradores directos de la secretaría técnica. Este equipo será responsable de la conducción del proceso de transición

- Se diferenciará la población internada permanente de la población circunstancial.

- Se avanzará en la descentralización de programas que pueden ser transferidos a otras instituciones del Estado o de ONGs. (ej. Guarderías), así como la solución de problemas en las estructuras existentes a tal fin (ej. salud).

7.3. Relevamiento de la población internada:

- Se pondrá en marcha una actualización de legajos de los menores internados, discriminando causas de ingreso entre aquellos que lo hicieron por situaciones de abuso y aquellos que lo hicieron por situaciones de omisión.

- Investigación de la situación presente de las familias nuclear y extensa (en aspectos estructurales y vinculares), a cargo del Servicio de Trabajo Social.

- Se ubicará paulatinamente a los niños y adolescentes, que están en programa de Pequeños Hogares, en casas del programa del departamento de origen.

- Se implementará un programa de reinserción familiar y social progresivo que incluya:

1- Preparación de los niños y adolescentes.

2- Preparación de su familia.
3- Preparación de las comunidades.
4- Estimular los sistemas alternativos (amas externas, flia. cuidadora, adopción)

7.4. Admisión de nuevos casos:

Es previsible que mientras no existan estructuras de contensión locales, se continúe el sistema de admisión tal como hoy existe.

A fin de adecuarlo a la transición se propone que sea hecha por un equipo rotativo. El mismo evaluará causa de ingreso, estado general, clínico y afectivo del menor y posibilidades de reinserción rápida. Se analizará también la situación familiar (estructural y vincular), alternativas familiares o comunitarias, o de ONGs, para promover el reintegro precoz de ese niño o adolescente a su medio.

7.5. Hogares:

Continuaran los actuales Hogares de Admisión de niños y niñas así como los de adolescentes varones y mujeres, durante todo el periodo de transición.

Es necesario que adolescentes que concurren a establecimientos educativos no pierdan ese vinculo, por lo tanto se arbitrarán las medidas necesarias a fin de que continúen asistiendo a clases en su escuela durante la internación. En el caso de los niños se resolverá como se hace en la actualidad.

Los actuales Hogares para menores de larga permanencia, y los de Madre Menor, continuarán hasta tanto se creen las alternativas en las comunidades.

En la medida que la descentralización se instrumente los niños y adolescentes serán derivados a los referentes locales para su contención.

8. **Metodología:**

Informes del desarrollo de programas. Entrevistas a Directora y Secretaría Técnica de la Dirección. Entrevistas con los Jefes de Programas, Equipos Técnicos y Responsables de Hogares. Entrevistas con niños bajo programas.

Se investigó:
cantidad de menores asistidos. Causa de ingreso. Sistemas de admisión. Evaluación al ingreso.
Sistemas de registro de prestaciones. Controles.
Espacios físicos. Uso del tiempo. Tiempo libre
Características del personal a cargo de los menores. Capacitación. Evaluación.
Relación con la familia. Relación interinstitucional. Relación con la comunidad circundante.
Causas de egreso. Seguimientos posteriores.

BIBLIOGRAFIA:

BASURTO, Paolo 1984 " La crisis económica y su incidencia en la infancia ",Segundas jornadas nacionales interdisciplinarias sobre Niño, Familia, Sociedad. Copia mimeografiada.

BLEGER, José 1975 " Psicologia de la Conducta " tercera edición. Ediciones Paidós.

BURAK, Solum Donas 1995 " Resiliencia y Desarrollo Humano: Aportes para una discusión "- Ponencia presentada en eL Foro Mundial FIBI - Copia mimeografiada.

Conclusiones Finales del"I Seminario Latinoamericano de Capacitación sobre los Derechos Humanos del Menor y del Niño frente al Sistema de Administración de Justicia Juvenil", realizado en San José de Costa Rica en mayo de 1987. Copia.

DOMINGUEZ, Juan Carlos 1994 " Detención y prediagnóstico del menor infractor ", Ponencia presentada en el curso " Control Social en Niños y Adolescentes "- Centro de Estudiantes de Ciencias Politicas y Sociales. Copia mimeografiada.

DOMINGUEZ, Juan Carlos 1996 " Salud mental - delito - Correccionales ", intercambio personal. Comisión de Apoyo a politicas de Minoridad. Ministerio de Desarrollo Social y Salud.Gobierno de Mendoza.

FERRO, Rubén 1992 " Pedagogia de la problematización ", Curso de Capacitación de Recursos Humanos en Salud Mental. Departamento de Salud Mental. Gobierno de Mendoza.

FREIRE, Paulo 1991 " Paulo Freire y los educadores de la calle " tercera edición - UNICEF.

GARCIA MENDEZ, Emilio 1995 " Adolescentes en conflicto con la Ley Penal: Seguridad ciudadana y derechos fundamentales". UNICEF. Copia mimeografiada.

GARRIDO GENOVES, Vicente 1995 " Modelo de Competencia Social" Ponencia presentada en las "Jornadas de Prevención de la Vio-Violencia". Suprema Corte de Justicia. Mendoza.

Guia metodológica para la evaluación de proyectos de atención a menores en circunstancias especialmente dificiles (Niños trabajadores y de la calle) 1988 - UNICEF - Cuaderno Nro. 5.

MANGHISI, Julia Graciela 1992 " Diseño conceptual y metodológico del Seminario-taller para la capacitación de Recursos Humanos en el Campo Comunitario " Departamento de Salud Mental , Gobierno de Mendoza.

MAX NEEF, Manfred; ELIZALDE, Antonio 1986 " Desarrollo a Escala Humana - Una opción para el futuro ". Development Dialogue. Número especial 1986.

MEJIA, Marco Raul 1995 " Transformaciones de las intervenciones en la socialización ", Conferencia Seminario de Educación Popular -FEC.

MEJIA, Marco Raul 1995 " Escuela y Juventud en Sectores Populares. Nuevos actores transforman la socialización ", Copia mimeografiada.

"Niñez y Adolescencia del Departamento de Guaymallén. Cifras para mirar". 1995 - Consejo Comunal de Niñez y adolescencia, Guaymallén, Mendoza. UNICEF.

OCAÑA,Estela 1996 " Vulnerabilidad social ", Ponencia presentada en las Jornadas del VI Módulo de Capacitación, Red de Servicios de Salud Mental, Ministerio de Salud, Mendoza.

REDONDO ILLESCAS,C. 1995 " Modernas Instituciones Penitenciarias. Gestión y desarrollo ". Ponencia presentada en las Jornadas de prevención de la violencia. Suprema Corte de Justicia. Mendoza.

ROTELLI, Franco y otros 1987 " Desinstitucionalización: otra via (la reforma psiquiátrica italiana en el contexto de la Europa Occidental y de los "paises avanzados")" . Rev. Amer. Esp. Neuropsiquiatria. Vol. VII - Nro. 21.

RUIZ, Francisco; ALVARES, Luis 1996 "Adolescencia - Transgresión - Internación". Informe de Sistematización. Trabajo final IV Seminario-taller de Capacitación de Recursos Humanos en el Campo Comunitario. Departamento de Salud Mental. Gobierno de Mendoza.

SEDA, Edson 1995 " Un relato sobre el cumplimiento del Nuevo Derecho del Niño y el Adolescente en América Latina " Copia mimeografiada.

SOSA,E.; VILLARREAL,B.; MANGHISI,J.; BARANDICA,J. 1992 a 1996 "Programa de Capacitación de Recursos Humanos en el Campo Comunitario ". Seminario Taller. Departamento de Salud Mental. Gobierno de Mendoza.

YURSIC DE RODRIGUEZ,Teresa 1996 "Los pobres entre los pobres. Programa de Chicos de y en la Calle". Trabajo de Sistematización. IV Seminario - taller para la Capacitación de Recursos Humanos en el Campo Comunitario.Departamento de Salud Mental. Gobierno de Mendoza.