

## **Resumen**

**Título:** Políticas sociales y descentralización. Las redes sociales/barriales en el marco del Sistema de Protección de los Derechos de la Infancia.

**Palabras claves:** Descentralización – Sistema de Protección Integral de la Infancia - Redes Sociales - Fortalecimiento Institucional

El trabajo analiza experiencias de participación local en el marco del proceso de descentralización que atraviesa la Ciudad de Buenos Aires. En este contexto, las denominadas redes barriales configuran instancias de organización intersectorial con gran potencial para la gestión participativa de la política pública.

El análisis de la experiencia de la Red de infancia y Adolescencia Almagro-Boedo pone el acento en la posición estratégica de las redes para el desarrollo local de la política social destinada a la infancia desde una perspectiva de derechos humanos. Asimismo, la posibilidad de explorar las características de su composición y la dinámica de funcionamiento resultan de gran utilidad para pensar los sistemas locales de protección de derechos.

La responsabilidad de cumplir las obligaciones asumidas en materia de infancia plantea la importancia de fortalecer los procesos locales de participación y organización intersectorial. En este sentido, recuperar los procesos comunitarios a partir del análisis y el reconocimiento del trabajo de las redes barriales aporta herramientas de conocimiento a quienes desde los espacios de gestión estatal asumen el desafío de desarrollar una política pública desde una lógica democratizadora.

**Universidad Nacional de La Plata**  
**Facultad de Trabajo Social**



**Carrera de Especialización en Políticas Sociales**  
**Trabajo final**

**Título:**

Políticas sociales y descentralización. Las redes sociales/barriales en el marco del Sistema de Protección de los Derechos de la Infancia.

**Autora:** Lic. en Trabajo Social Romina Fleitas

**Directora:** Mag. Marcela Velurtas

**Fecha:** Febrero 2016

# ÍNDICE

✚ <b><u>Introducción</u></b>	<b>Pág. 3</b>
✚ <b><u>Tema, objetivos y apartado metodológico</u></b>	<b>Pág. 7</b>
✚ <b><u>Capítulo I</u></b> “ <i>El proceso de descentralización de la política pública en la Argentina Neoliberal.</i> ”	<b>Pág.9</b>
✚ <b><u>Capítulo II</u></b> “ <i>La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la descentralización en comunas y el rol de los actores locales de protección de derechos.</i> ”	<b>Pág.21</b>
✚ <b><u>Capítulo III</u></b> “ <i>Experiencias de trabajo en red en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.</i> ”	<b>Pág.32</b>
✚ <b><u>Capítulo IV</u></b> “ <i>Consideraciones para pensar la política social territorial desde el paradigma de derechos.</i> ”	<b>Pág. 47</b>
✚ <b><u>Conclusiones</u></b>	<b>Pág. 53</b>
✚ <b><u>Referencias</u></b>	<b>Pág.57</b>

## Introducción

El presente trabajo encuentra su punto de inicio en el desempeño profesional llevado a cabo en un ámbito público de la Ciudad de Buenos Aires, la Defensoría del Pueblo, cuyos propósitos se encuentran orientados al desarrollo de políticas de fortalecimiento institucional. Ello me ha permitido identificar la existencia de espacios novedosos de gestión de la política social a nivel local. Se trata de instancias de organización comunitaria conformadas principalmente por actores gubernamentales que a partir de su inserción territorial desarrollan distintas estrategias de intervención sobre las diversas realidades barriales.

Las denominadas redes barriales -que tienen presencia en la Ciudad desde hace varias décadas-, redefinen su posición en el espacio comunitario a partir de la sanción de la Ley de Comunas N° 1777. Dicha Ley, sancionada en el año 2005, estableció las normas de organización, competencia y funcionamiento de las comunas porteñas, definidas como unidades de gestión política y administrativa descentralizada con competencia territorial.

Se observa que la Ley de Comunas otorga, en el espacio local, un nuevo impulso al proceso de descentralización de la política social en la medida que habilita nuevas instancias de participación comunitaria. La descentralización, en clave de democratización, favorece la participación de los actores comunitarios tanto en la definición de los temas de interés como en el diseño y ejecución de las alternativas de acción.

En este marco, el objetivo del presente trabajo es reconocer la potencialidad de las redes en el abordaje de distintas problemáticas barriales desde el paradigma de derechos que orienta la política pública. En especial la experiencia transitada en la Red de Infancia y Adolescencia Almagro-Boedo

orienta el análisis al reconocimiento del trabajo de las redes en el desarrollo del denominado sistema local de protección de derechos.

Al analizar la política social destinada a la infancia se observa que la propia Ley CABA de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes N° 114 reconoce a la descentralización como uno de los ejes principales que sustentan la política pública. Dicha ley dispuso la creación del Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes como organismo especializado en materia de promoción y protección integral de los derechos de la infancia. Asimismo dispuso la creación de las Defensorías Zonales -con establecimiento en cada una de las comunas- las cuales tienen la responsabilidad de garantizar el desarrollo de un sistema articulado de efectivización, defensa y resguardo de los derechos de niños, niñas y adolescentes. El trabajo en red, la aplicación de criterios interdisciplinarios y la participación de los actores sociales son reconocidos como líneas rectoras del trabajo territorial de las defensorías zonales.

Sin embargo, al revisar el proceso de descentralización de la política social en nuestro país se observa que el mismo tuvo lugar desde una lógica fiscalista que se tradujo en la transferencia de competencias y responsabilidades que no fue acompañada de los recursos y de las capacidades necesarias. En la Ciudad de Buenos Aires tal situación derivó en una precarización de la gestión de la política en las instancias locales de ejecución y en la emergencia de estrategias locales de intervención orientadas a abordar los efectos devastadores del modelo económico, en términos de calidad de vida de la población.

El desafío actual de construir espacios de trabajo con capacidad real de gestión en el ámbito local genera el interés por explorar el potencial de las redes barriales en el desarrollo de la política social. Tal potencial se plantea respecto de la posición de las redes en la definición y/o visibilización de diversas problemáticas que afectan a la población como así también a la construcción de alternativas de acción en el marco del sistema de derechos.

En este sentido, la posibilidad de analizar la experiencia de trabajo en la Red de Infancia y Adolescencia Almagro-Boedo tiene la intención de aportar

herramientas de conocimiento orientadas a fortalecer los procesos de democratización de la política social.

El trabajo se organiza en cuatro capítulos. En el primer capítulo se distinguen y analizan distintos aspectos de la descentralización de la política pública en nuestro país. En particular, se analizan las características el proceso de descentralización de la política social y su impacto en la calidad de los servicios locales en el marco del denominado modelo neoliberal. Por otra parte, se abordan los cambios a nivel normativo en materia de infancia que incorporan el enfoque de derechos para pensar la política social.

En el segundo capítulo el análisis se centra en revisar el proceso de descentralización en comunas que tiene lugar en la Ciudad de Buenos Aires. Tal revisión, desde el punto de vista normativo, permite entender algunas características de la organización administrativa actual y, de esta manera, reconocer cómo en el ámbito comunal se configura el lugar de las redes sociales/barriales para la gestión local de la política social.

En el tercer capítulo se analiza en profundidad una experiencia de trabajo en red. En particular, se aborda la tarea desarrollada por la Red de Infancia y Adolescencia Almagro-Boedo, entre los años 2008 y 2010, resaltando las características generales de la red como espacio de organización comunitaria. Asimismo, se analizan distintos aspectos de su composición y su dinámica de funcionamiento que resultan relevantes para pensar estrategias de intervención a escala local que faciliten el acceso a derechos por parte de los/as niños/as y sus familias.

El capítulo revisa también distintos aspectos de la trayectoria de la Red Boca-Barracas durante la década de 1990 que permiten observar la capacidad de incidencia del trabajo de la Red en el desarrollo de la política social destinada a la infancia en la Ciudad de Buenos Aires. En particular se analiza el proceso del Programa Juegotecas Barriales como política pública y cuyo origen se vincula al trabajo de los actores de la Red Boca-Barracas quienes lograron poner en la agenda pública el derecho a jugar.

En el capítulo final se plantean algunas consideraciones para pensar la política social territorial desde un enfoque de derechos. En particular, se plantea la capacidad de las redes barriales para mejorar la calidad de los servicios del primer nivel de intervención y la importancia de contar con decisión política y presupuesto para impulsar y vehicular los procesos de participación que se dan a nivel territorial.

## **Presentación del tema, objetivos y apartado metodológico**

Como ya hemos señalado, el presente trabajo analiza una experiencia a la que tuve acceso a partir de mi inserción profesional entre los años 2008 y 2010 en un ámbito gubernamental, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que tiene por misión la defensa, protección y promoción de los derechos humanos.

La participación en distintas redes de la Ciudad de Buenos Aires debe entenderse principalmente como parte de una decisión político-institucional de afianzar el proceso de descentralización en comunas y, en este marco, promover un conjunto de estrategias destinadas a reconocer y fortalecer distintos procesos de participación comunitaria.

De esta manera, la definición político-institucional de fortalecer los aspectos democráticos a través del estímulo a la participación institucional en el proceso de descentralización configuró a las redes como un actor relevante del escenario local. Relevancia planteada tanto por su composición -conformadas en distintos casos por organizaciones públicas y de la sociedad civil- como por su capacidad de generar proyectos con impacto local.

En este sentido, en el trabajo nos propusimos abordar la potencialidad de las redes barriales en el desarrollo de la política social a nivel de las comunas en la Ciudad de Buenos Aires desde un enfoque derechos humanos.

Si bien la experiencia profesional nos permitió conocer distintas redes de la Ciudad se analiza aquí la trayectoria de la Red de Infancia y Adolescencia Almagro-Boedo definiendo asimismo el interés por trabajar particularmente la política social dirigida a la infancia.



El trabajo plantea como objetivo general analizar experiencias de participación local en la Ciudad de Buenos Aires en el marco del proceso de descentralización en comunas.

De esta manera se plantean como objetivos específicos, en primer lugar, identificar los aspectos normativos y político-institucionales que caracterizan dicho proceso y su relación en torno a la constitución de espacios de trabajo en Red. En segundo lugar, el trabajo se propone analizar las estrategias de trabajo que las redes desarrollan como sujetos de la política social a partir de la revisión analítica de la experiencia de la Red de Infancia y Adolescencia Almagro-Boedo.

El análisis, en términos de potencialidad, permite repensar el rol del estado en el fortalecimiento de los procesos de participación que se dan a nivel comunitario y la capacidad de las redes para abarcar distintas demandas que se presentan en el primer nivel de atención. En otros términos, el trabajo pretende plantear la importancia estratégica de desarrollar desde el propio estado una política orientada a fortalecer los procesos de participación local, visualizando a las redes como un actor relevante de la escena comunal.

Se trata de un estudio de carácter exploratorio, dada la originalidad y el escaso material que sistematiza este tipo de experiencia. Por eso hemos apelado a un abordaje cualitativo que, en función de los objetivos propuestos, nos permite analizar las distintas fuentes consultadas. En particular, el análisis contempló el relevamiento bibliográfico y normativo respecto a la temática de interés. En el mismo sentido, se trabajó sobre distintos registros documentales, de observación y entrevistas semi-estructuradas realizadas en el marco del proceso de participación en la Red de Infancia y Adolescencia Almagro-Boedo.

La información -analizada y ordenada de acuerdo con los objetivos propuestos- permitió elaborar distintas observaciones que pretenden ser aportes no sólo al trabajo de las redes sino también a quienes desde los espacios de gestión estatal asumen el desafío de desarrollar una política pública desde una lógica democratizadora.

## **Capítulo I**

### **Proceso de descentralización de la política pública en la Argentina Neoliberal.**

El proceso de descentralización que tuvo lugar en nuestro país en el marco del desarrollo del modelo neoliberal constituye el punto de partida del presente análisis. Si bien el interés particular se relaciona a la descentralización de la política social de infancia la revisión de las condiciones históricas, económicas, políticas e institucionales constituyen elementos de gran importancia para comprender la complejidad del proceso.

Desde el punto de vista conceptual, la descentralización es entendida como la transferencia de responsabilidades desde el nivel central a los niveles subnacionales. Siguiendo el trabajo de Carlos Vila (2003), la descentralización de las políticas públicas puede ser encarada desde tres perspectivas principales. Desde el punto de vista fiscal, la descentralización es una herramienta que contribuye al buen manejo de las cuentas públicas en tanto busca prevenir la superposición de esfuerzos y el derroche de recursos al mismo tiempo que reduce los costos de transacción. Por su parte, desde una perspectiva técnica contribuye a alcanzar una mayor eficacia en la toma de decisiones evitando la excesiva burocratización de la gestión pública, al mismo tiempo, que genera mayor transparencia en los procesos y en las tomas de decisiones. Finalmente, desde una perspectiva democratizadora, la descentralización aproxima las decisiones de la política a los niveles subnacionales favoreciendo la participación de los actores directamente interesados en ella. Tal participación se vincula tanto a la definición

de los problemas o temas de interés como al diseño y ejecución de las alternativas de acción.

Es importante considerar, siguiendo al autor, que las diferentes perspectivas se presentan en la realidad combinadas, con el predominio de alguna de ellas,

*(...) se presume que mayor participación conduce a decisiones sustantivas de mejor calidad, más transparentes y más compatibles con el uso racional de los recursos. A su vez, poner la toma de decisiones en manos de quienes experimentarán sus efectos incrementa la perspectiva de mayor racionalidad y mejor calidad de las políticas adoptadas, todo lo cual estimula la participación democrática. (Vila, 2003, 3).*

En nuestro país el desarrollo de la descentralización como política pública se encuentra fuertemente relacionada con los procesos de reestructuración del estado que tuvieron lugar a partir de los años 80. En particular, se observa que en su implementación fueron decisivas las premisas del llamado Consenso de Washington,

*(...) el énfasis puesto por este en los equilibrios macroeconómicos, en el ajuste fiscal y en la circunscripción de la gestión estatal en un reducido número de bienes públicos conceptualizado de manera muy restrictiva, hizo de la descentralización una consecuencia lógica. (Vila, 2003, 4).*

En el mismo sentido, tal como lo plantea Oszlak (1999) la necesidad de reformar el estado se fundó en un diagnóstico que atribuía la crisis económica al fracaso de un modelo de organización social basado en una matriz estado-céntrica.

Al respecto, es interesante el trabajo de Lechner (1997) respecto de las características del estado desarrollista en América Latina y su posición como centro jerárquico de la sociedad. Se entiende que es el Estado, por medio de la coordinación política, quien articula la vida social a través de la administración pública, el derecho, la política económica y la educación. Desde finales de los '70s y principios de los '80s la ofensiva neoliberal impuso una nueva forma de coordinación a través del mercado poniendo en cuestionamiento la centralidad del estado para atender la nueva complejidad social. De esta manera, se impulsaron un conjunto de medidas destinadas a fortalecer el lugar del mercado en el desarrollo de la sociedad. La propuesta neoliberal entiende el orden social como un orden auto organizado y auto regulado y, por consiguiente, sus acciones buscan eliminar toda interferencia política que distorsione las "leyes del mercado" entendido como mecanismo automático de equilibrio. Sin embargo, el autor resalta en su texto la *paradoja neoliberal*

*(...) en los hechos una estrategia dedicada a dismantelar la intervención estatal solo tiene éxito allí donde se apoya en una fuerte intervención política ... en efecto el buen funcionamiento del mercado depende a su vez de la institucionalidad social y política. (Lechner, 1997, 10)*

En este marco, se observa que el proceso de descentralización de la política pública ocurrido en nuestro país en las últimas décadas se vio atravesado por el ideario neoliberal que priorizó la lógica fiscal para su desarrollo. Esto es, la transferencia de responsabilidades y competencias a las instancias sub nacionales

se fundó en la importancia de reducir los gastos del estado (nacional) más que a la posibilidad de generar oportunidades de participación y mejor administración de los recursos públicos. El llamado Consenso de Washington proporcionó el marco teórico e ideológico que orientó el desarrollo de dicho proceso.

De tal manera, la descentralización se conjuga como parte de un conjunto de medidas que se desplegaron en nuestro país en la década del 90. Al respecto, Oszlak (1999) señala que los procesos de reforma incluyeron no sólo la descentralización de la política pública sino también las privatizaciones de los servicios públicos y empresas estatales trasnacionales y la desregulación de los organismos que cumplían funciones reguladoras de la actividad socioeconómica y la terciarización de servicios. El autor reconoce que las denominadas *reformas de primera generación* fueron la etapa fácil del proceso, de relativa simplicidad, en tanto el objetivo constituía reducir la intervención del estado a través de la eliminación de áreas completas de su competencia. Asimismo señala que la viabilidad político institucional, producto de la pérdida de legitimidad política de ciertos actores sociales como del activo liderazgo del poder ejecutivo en contraposición al poder parlamentario, facilitó aún más la efectividad del proceso.<sup>1</sup>

En particular, Oszlak (2005) señala que la ejecución del proceso de descentralización en el contexto de desmantelamiento del estado afectó de manera negativa la capacidad de gestión de ciertos servicios por no contar los gobiernos provinciales con los recursos financieros y organizativos necesarios.

En el mismo sentido, la reducción del estado se vio acompañada de un aumento de las responsabilidades tanto del mercado como de la sociedad civil – las llamadas Organizaciones No Gubernamentales - en lo que respecta a la satisfacción de las necesidades sociales. Al respecto, es interesante el trabajo de M. Martini (2003) quien analiza el rol de las ONGs en la ejecución de las políticas

---

<sup>1</sup>Interesa agregar, para dar dimensión a las características del proceso, que ... mientras en 1950 el estado nacional contabilizaba tres veces más empleados públicos que los estados provinciales, en 1997 la relación se había invertido. Esta inversión podía explicarse en tanto una parte del personal afectado a servicios de salud y educación fue transferido a las provincias y los municipios, otra parte había cambiado de empleados con las masivas privatizaciones y, finalmente, otra parte se había convertido en el "... batallón de cuentapropistas creados por los retiros voluntarios y... los despidos voluntarios". (Oszlak, 1999; 90)

sociales locales en el marco del proceso de descentralización ocurrido en la década de 1990. Así, la autora plantea que una parte importante de las actividades y funciones tradicionalmente coordinadas por el estado fue reenviada a las organizaciones sociales que dominaron la escena pública no estatal. De esta manera, el deterioro de los sectores sociales del estado y la decisión desde la política social de focalizar el gasto en los sectores más vulnerables de la población ubicaron a las ONGs como actores fundamentales de la escena local para la atención de los problemas sociales más urgentes.

En el año 1996, en el marco del lanzamiento de las llamadas Segunda Generación de Reformas se plantea la necesidad de fortalecer las instituciones del estado. Oszlak (1999) recupera un informe del Banco Mundial de 1997 el cual aseguraba que junto con el desmantelamiento estatal se había vaciado la escena pública y desgarrado el tejido social y que la situación comprometía no solo la paz social sino fundamentalmente la gobernabilidad democrática. Sin embargo, pronto se comprobó que mejorar el estado resultaba mucho menos sencillo que achicarlo.

A continuación, nos interesa profundizar en particular el análisis respecto de las características generales del caso argentino en materia de descentralización de la política social. Para ello se tomará como referencia el trabajo realizado por distintos autores para comprender, por un lado, la transformación ocurrida en la concepción de la política social en el marco del estado neoliberal y cómo ello impactó en la calidad de los servicios sociales locales. Por otro lado, se buscará plantear las fortalezas de la descentralización en la gestión local de la política social en tanto se entiende que la descentralización facilita el desarrollo de estrategias de intervención desde una perspectiva integral.

### El proceso de descentralización argentino en materia de política social

Las características que adquirió el proceso de descentralización de la política social en nuestro país, impactó de un modo particular en la capacidad de

gestión de la administración pública. La transferencia compulsiva de responsabilidades a los niveles sub nacionales afectó de manera negativa la calidad de distintas áreas sociales. Se entiende que la decisión política de descentralizar la política social se debió más a una lógica de ajuste del estado nacional hacia los niveles provinciales que a la búsqueda de mayor eficacia aun cuando estos argumentos fueron enunciados en forma simultánea.

Para iniciar el análisis es importante definir qué entendemos por política social. Así Andrenacci, Falappa y Lvovich (2004) se refieren a la política social,

*(...) como aquellas intervenciones socialmente desarrolladas por el estado orientadas de manera directa a las condiciones de vida de distintos sectores y grupos sociales(...)se trata de intervenciones de la sociedad sobre si misma que pautan los modos en que se produce el proceso de integración social.(p. 84).*

En el mismo sentido, entendemos que el análisis de la política social requiere incorporar el contexto político e institucional desde el cual se la define en tanto ella es también la expresión de una sociedad en un momento determinado. Tal como señala Oszlak (1999) el estudio de las políticas estatales contienen una dimensión temporal que le es intrínseca en tanto forman parte del tema más general vinculado a la relación entre estado-sociedad.

Al revisar la política social argentina se observa que desde mediados del siglo XX la matriz estado-céntrica que organizó las relaciones sociales permitió el desarrollo de una política social con una fuerte presencia del estado nacional en la gestión de los servicios sociales locales. De manera general puede plantearse que el modelo de protección social que el peronismo logra consolidar entre mediados

de la década de `40 y mediados de la del `50 es comparable a los llamados Estados Protectores, Estados Sociales o Estados de Bienestar. Dicho modelo, en el caso argentino, entiende al trabajo como el principal instrumento de acceso a la seguridad social.

Señala Feijoo (2003) que el desarrollo de este modelo tuvo lugar

*(...) en las denominadas redes de seguridad haciendo referencia a tres elementos sistemáticamente integrados, esto es, la concurrencia viable al mercado de trabajo fundada en la capacidad de los integrantes del hogar de salir a buscar trabajo, el apoyo del estado como proveedor de consumos colectivos y la acción comunitaria para complementar o sustituir la acción de este último allí donde era insuficiente. (p. 7)*

El denominado Proceso de Organización Nacional iniciado en 1976 en el marco de la última dictadura militar marca un punto de quiebre con el modelo de estado conocido hasta el momento. El modelo de desarrollo neoliberal plantea la necesidad de un estado acorde a los requerimientos del mercado, esto es, un estado mínimo capaz de atender, desde el punto de vista de la política social, a aquellos sectores marginales excluidos por el libre juego del mercado.

Es durante la década de 1990 cuando se profundiza el modelo económico neoliberal. Las actividades más importantes de la economía necesitan de un nivel elevado de calificación a la vez que tiene una capacidad menor para absorber mano de obra.

A nivel social la política neoliberal se vio reflejada en el aumento de la exclusión y fragmentación social, la desigualdad social, el aumento del desempleo, pobreza e indigencia y el deterioro creciente en las condiciones de vida de la mayor parte de la población argentina. Se observa una fuerte concentración de la



riqueza en la cúspide de la pirámide de la estructura social. Durante la década de los años 90 se rompe definitivamente –sin haber generado sustitutos– la red de seguridad que funcionó “(...) en términos de igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo, de sostén y apoyo (...) del Estado y de acción colectiva inspirada en valores de solidaridad” (Feijoo, 2003, 50). La fractura, continúa la autora, dejó a millones de ciudadanos fuera o marginalmente incorporados al mundo del trabajo, abandonados por el estado y sin la fuerza que da ser parecidos para organizar demandas y encontrar respuestas.(Feijoo, 2003)

*“Con el viraje hacia una economía de libre mercado se redujo el aparato estatal y su papel en la economía, la reconversión neoliberal diagnosticó que la crisis económica era atribuible a un excesivo intervencionismo del estado”* (Oszlak, 2005, 7). Se extendió la idea que la mejora en los indicadores macroeconómicos y la expansión del consumo se traducirían en un bienestar general que se derramaría a los sectores más pobres. En este marco la política social fue entendida como un conjunto de acciones focalizadas orientadas a paliar los efectos del modelo económico.

Siguiendo el planteo de Repetto y Moro (2004) tres grandes procesos afectaron al complejo institucional de la política social: la desestatización, la descentralización y la focalización. La desestatización implicó la transferencia de responsabilidades del Estado a actores privados tanto empresas como organizaciones comunitarias. La descentralización produjo una reorganización de los servicios públicos y sociales favoreciendo el crecimiento de las responsabilidades relativas de los estados sub nacionales. Por último, la focalización se tradujo en un cambio de objetivo de la política social y habilitó la idea del ciudadano como receptor de derechos y al grupo o zona de riesgo como receptor estratégico.

El agotamiento del modelo neoliberal, que eclosiona en nuestro país en el año 2001, abrió la posibilidad de repensar el rol del estado como principal protector de las relaciones sociales y como principal motor del funcionamiento democrático. En este nuevo escenario,

*(...) la descentralización toma una nueva perspectiva en la medida que permite en lo político viabilizar una participación constructiva y en lo económico una mejor adecuación de la provisión de servicios públicos a las diferencias territoriales, la descongestión de la administración pública y una mayor participación ciudadana en los procesos de asignación y control de gastos.(CEPAL, 2001, 15).*

Por otro lado, Fernández Arroyo y Schejman (2012) entienden que la progresiva incorporación del paradigma de derechos en el marco jurídico-institucional argentino a partir de la década del '90 y con más fuerza durante la década del 2000 se vio acompañada de un crecimiento de las responsabilidades de los gobiernos locales así como de una revitalización del rol del estado. De esta manera, la posibilidad de fortalecer la capacidad de trabajo de las áreas sociales con presencia territorial resulta ser una alternativa relevante en tanto el marco jurídico en base a derechos debe ser acompañado por un andamiaje institucional capaz de hacerlo efectivo.

El enfoque de derechos como marco para entender la política social destinada a la infancia.

*El enfoque de derechos es una perspectiva desde la cual es posible pensarla política social. Su adopción implica el posicionamiento del estado como principal responsable del ejercicio efectivo de sus derechos por parte de las personas.*

Al hablar de un enfoque de derechos se hace referencia al

*(...) conjunto de reglas y estándares que integran los derechos humanos fundamentales, y que son pasibles de ser aplicados para fijar pautas y criterios para el diseño e implementación de estrategias de desarrollo sustentable y con mayor interés aún, en materia de políticas sociales. Estas pautas, que se traducen en estándares jurídicos -como la obligación de garantizar el contenido mínimo de los derechos, la obligación para los Estados de no aplicar políticas regresivas sino progresivas, la obligación de garantizar la participación ciudadana- y también en principios -el principio de igualdad y no discriminación, universalidad; acceso a la justicia, acceso a la información pública- se utilizan para desarrollar una matriz útil en la definición de las políticas y estrategias de intervención tanto de los Estados como de los actores sociales y las agencias de cooperación para el desarrollo, como también para el diseño de acciones para la fiscalización y evaluación de políticas públicas. (Pautassi, 2010, 2).*

La autora señala que,

*(...) incorporar el enfoque de derechos en la formulación e implementación de una política social no consiste en expresiones de buena voluntad política, sino claramente es un sistema integral y estructurado que opera en términos de dar efectividad a las medidas comprometidas por los Estados y que además fija estándares específicos que son aplicables a los sistemas internos de cada uno*

*de los países de América Latina, tal como fue señalado anteriormente. En rigor, el enfoque de derechos apunta a fortalecer la institucionalidad de las políticas sociales y lejos está de definir un modelo único de desarrollo, sino deja a decisión de cada Estado. (Pautassi, 2010, 4).*

Respecto de los **Sistemas Integrales de Protección Social**, Cohen y Franco (2006) consideran que su construcción requiere pasos iniciales firmes, coherentes, sostenibles y estratégicos respecto al rumbo deseado. Implica tener presente un norte que debe guiar las transformaciones de la institucionalidad social, así como la gestión cotidiana de cada programa selectivo. Significa, además, que deben combinarse integralidades al interior de cada programa con la integralidad del conjunto de este tipo de programas entre sí. Así, la integralidad como enfoque debe contemplar 4 alternativas complementarias: en primer lugar, que entienda a la población destinataria como productora, consumidora y usuaria de servicios sociales del estado; que permita combinar medidas de mediano y largo plazo con acciones inmediatas orientadas a atender urgencia social, sin olvidar las acciones de promoción; capaz de enfrentar no sólo las manifestaciones de la pobreza sino también sus causas y, finalmente, que permita buscar sinergias entre sectores y programas.

El reconocimiento de la jerarquía constitucional de la Convención de los Derechos del Niño a partir del año 1994, la sanción de la Ley CABA N° 114 en 1998 y de la Ley Nacional 26.061 en el año 2005 plantean un cambio de paradigma en la forma de concebir a la infancia en tanto reconoce a los niños y las niñas como sujetos de derechos.

La normativa supuso la conformación de un nuevo andamiaje institucional en el marco del cual los gobiernos locales adquirieron un protagonismo estratégico

en el diseño, implementación y evaluación de las políticas sociales destinadas a la infancia. El protagonismo local se explica principalmente teniendo en cuenta dos procesos: la descentralización de funciones hacia las jurisdicciones sub nacionales y a un cambio en el abordaje de las políticas de niñez.

El siguiente capítulo analiza dichos procesos en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. El interés se vincula al reconocimiento del desarrollo institucional de la política social destinada a la infancia y a la reconfiguración en el ámbito comunitario del lugar de distintos actores comunitario, en particular, las denominadas redes barriales.

## **Capítulo II**

### **La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la descentralización en comunas y el rol de los actores locales de protección de derechos.**

*“Cada expansión de la capacidad política, cada ampliación o concesión de un derecho, es el resultado de un conflicto que la regulación jurídica no resuelve completamente trasladando la tensión al campo de la organización social para su efectiva aplicación.” (Andrenacci; 2003, 19)*

En el presente capítulo se analizan distintos aspectos del proceso político y administrativo que atraviesa la Ciudad de Buenos Aires desde la reforma de la Constitución Nacional en el año 1994. En particular, se señalan las características de dicho proceso en la organización de la política en materia de derechos de la infancia.

De esta manera, se toman en consideración distintos aspectos normativos y político-institucionales que caracterizan la descentralización política y administrativa en las comunas y aquellos vinculados al desarrollo del Sistema de Protección de Derechos a nivel local.

## La organización administrativa en comunas

La reforma de la Constitución Nacional en el año 1994 estableció la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires y dispuso la organización de un gobierno autónomo con atribución de dictar sus propias leyes locales; el Congreso Nacional sería el encargado de convocar a los habitantes de la Ciudad para que a través de sus representantes dicten el estatuto organizativo de sus instituciones.

De esta manera, en el año 1996 se aprueba la Constitución porteña que incorpora la figura de las comunas entendidas como unidades descentralizadas de gestión política y administrativa con competencia territorial cuyos límites geográficos deberían garantizar el equilibrio demográfico y considerar aspectos urbanísticos, económicos, sociales y culturales.

En un trabajo publicado por la Defensoría del Pueblo (2010) se plantea que

*La descentralización política se traduce en la posibilidad de que las autoridades de las comunas resulten elegidas directamente mediante la elección popular (...) esta representación política se da principalmente a través de las Juntas Comunales (...) no se produce delegación legislativa aunque las comunas pueden presentar proyectos e iniciativas de ley. Por su parte, la descentralización administrativa supone el ejercicio de la función ejecutiva de las facultades delegadas y el manejo de su propia partida presupuestaria. (p. 5).*

Así, la norma constitucional estableció un conjunto de funciones, exclusivas y concurrentes, orientadas a regular la relación entre las comunas y el gobierno

central. Entre las primeras, señala la elaboración de un programa de acción propio y el diseño de un anteproyecto de presupuesto anual así como su ejecución. Por su parte, entre las funciones concurrentes resaltan la evaluación de demandas y necesidades sociales; la participación en la formulación y ejecución de programas; y la posibilidad de llevar a cabo la gestión de actividades en materia de políticas sociales y proyectos comunitarios que pueda desarrollar con su propio presupuesto, complementarias de las que correspondan al Gobierno de la Ciudad.

Finalmente, quedó establecido un plazo no menor a cuatro años y no mayor a cinco años para el llamado a la primera elección de las autoridades comunales, dispuestas en las denominadas Juntas Comunales, a la sanción de la ley de comunas. Sin embargo, debido a los intereses políticos y territoriales en disputa recién en el año 2005, casi diez años después de la sanción de la Constitución local, se sanciona la Ley n° 1777 denominada “Ley Orgánica de Comunas”.

El trabajo de G. Guimarey (2009) considera el proceso de creación de comunas como una reforma política de gran envergadura en el que es posible distinguir dos etapas: por un lado, la disputa alrededor de los contenidos de la ley que organiza y define las competencias de las Comunas, que inicia en el año 1996 con la sanción de la Constitución porteña que ordena la descentralización, y culmina en el año 2005, con la efectiva sanción de la ley; por otro lado, la implementación progresiva del sistema, de acuerdo al diseño establecido mediante la ley, que abarca desde su sanción hasta la actualidad. En este sentido, continúa la autora, la participación de los actores, entre ellos, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil estuvo orientada a lograr un mejor posicionamiento en la distribución del poder local, es decir, en las tomas de decisión en las cuestiones de la comuna.

La ley dispone la división de la Ciudad en 15 comunas definidas como unidades de gestión política y administrativa descentralizada con competencia territorial, patrimonio y personería jurídica propia y cuya finalidad se estructura en base a los principios de participación ciudadana y descentralización. En este sentido, menciona entre sus objetivos: facilitar la participación de la ciudadanía en



el proceso de toma de decisiones y en el control de los asuntos públicos, promover el desarrollo de mecanismos de democracia directa y consolidar la cultura democrática participativa.

Se observa así que la descentralización se plantea desde una lógica democratizadora orientada a promover la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y en el control de los asuntos públicos teniendo en cuenta los principios generales para la gestión pública descentralizada, en particular, la gestión pública participativa, la eficacia y la eficiencia en la gestión y en la prestación de servicios públicos y sociales.

Respecto de las autoridades comunales la Ley establece que cada comuna tiene un órgano de gobierno colegiado denominado Junta Comunal compuesto por siete miembros elegidos en forma directa, con arreglo al régimen de representación proporcional, formando cada Comuna un distrito único. La Junta Comunal tiene entre sus funciones promover la participación de los vecinos en la gestión del gobierno de la Comuna; la posibilidad de convocar a audiencias públicas y consulta popular en el ámbito de la Comuna; garantizar el efectivo funcionamiento del Consejo Consultivo Comunal; y, en general, llevar adelante la atención de todo asunto de interés de la Comuna.

En relación a las políticas especiales la Ley establece que las Comunas intervienen, dentro de la esfera de sus competencias, en la elaboración y planificación de políticas en las áreas de salud, educación, medioambiente, hábitat, cultura, deporte, seguridad, igualdad entre varones y mujeres, niños, niñas y adolescentes, juventud, personas mayores, personas con necesidades especiales, trabajo y seguridad social, entre otras cuestiones

Finalmente la Ley dispone la creación de los denominados Consejos Consultivos Comunales definidos como un ámbito de participación popular e integrados por representantes de entidades vecinales no gubernamentales, partidos políticos, redes y otras formas de organización con intereses o actuación en el ámbito territorial de cada Comuna no recibiendo por ello compensación económica alguna. Entre sus funciones, se destacan: presentar ante la Junta

Comunal iniciativas y propuestas para la implementación de programas y políticas de interés comunitario; promover, ordenar, canalizar y realizar el seguimiento de las demandas, reclamos, proyectos y propuestas de los vecinos; generar espacios abiertos de discusión, foros y toda otra forma de participación directa para debatir y elaborar propuestas sobre acciones, obras, programas y políticas públicas; asesorar a la Junta Comunal sobre las materias que son competencia de la Comuna. La Ley de Comunas establece que las recomendaciones emanadas del Consejo Consultivo Comunal son de consideración obligatoria por la Junta Comunal. Se trata de espacios facultados por ley para participar de la gestión de gobierno a nivel comunal con carácter consultivo.

#### Sistema de Protección de Derechos en el ámbito comunal. Del marco normativo al desarrollo institucional.

Para analizar las características que adquiere el Sistema de Protección de Derechos en el ámbito local se toman en consideración los aspectos normativos y político-institucionales que intervienen en su desarrollo.

Respecto del marco normativo, la sanción de la Convención Internacional de los Derechos del Niños, con jerarquía constitucional luego de la reforma de 1994, marca un punto de gran trascendencia respecto al paradigma político e ideológico que define el tipo de relación entre el estado y la infancia reconocida ahora como sujeto de derecho. La sanción en 1998 de la Ley de Protección Integral de la Infancia en la Ciudad de Buenos Aires y, en el año 2005, de la Ley Nacional 26.061 incorpora en el plano legislativo el enfoque de derechos y orienta definitivamente el perfil que debe tomar la política social destinada a la infancia.

El conjunto de derechos reconocidos en la Convención y posteriormente incluidos en la normativa nacional y local toma la forma de un Sistema de Protección Integral. El mismo busca garantizar las condiciones para el acceso efectivo a sus derechos por parte de las/os niñas/os y, al mismo tiempo, generar

los mecanismos de garantías necesarios resaltando la responsabilidad de la familia, la comunidad y el propio Estado en esta tarea.

Fernández Arroyo y Schejtman (2012) señalan que el cambio de paradigma implicó el reconocimiento de la familia como el ambiente natural de bienestar de los niños y niñas y como espacio predilecto para potenciar su pleno desarrollo. En este sentido, continúan los autores, la responsabilidad y el interés de otros actores en el funcionamiento del sistema de protección se vinculan a la importancia de promover y resguardar los derechos de las niñas y niños en el marco de la vida familiar. (Fernández Arroyo y Schejtman, 2012)

A los fines del presente trabajo y teniendo en cuenta que el análisis planteado obedece a un ámbito particular, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el análisis normativo se centrará en la Ley N° 114 sancionada en el año 1998. La sanción de dicha ley dispone la creación del Consejo de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes entendido como organismo especializado y responsable de la promoción y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Asimismo, establece entre los ejes fundamentales que deben orientar la política pública la descentralización de los organismos de protección integral buscando con ello garantizar mayor autonomía, agilidad y eficiencia. En este marco, crea la figura de las Defensorías Zonales entendidas como organismos descentralizados del Consejo y con sede en cada una de las comunas porteñas.

De acuerdo a sus objetivos las Defensorías deben orientar su trabajo al diseño de un sistema articulado de efectivización, defensa y resguardo de los derechos de niñas, niños y adolescentes. La Ley reconoce la interdisciplina y la participación de los diferentes actores sociales como criterios de acción indispensables que deben orientar la ejecución de la política pública. Entre sus funciones se destacan la conformación y fortalecimiento de una red articulada en el ámbito local como elemento facilitador para la confluencia de recursos destinados a problemáticas de amenaza o violación de los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Esta perspectiva de trabajo en red se cristaliza no sólo en la interacción con otros actores comunitarios sino también al interior del mismo Consejo. Las denominadas Reuniones Plenarias son definidas por la ley como una instancia de participación en donde confluye el trabajo de las distintas Defensorías y a partir de las cuales es posible generar estrategias o modalidades de intervención.

Por otra parte, para analizar los aspectos político-institucionales del Sistema de Protección en el ámbito local se toma como referencia el trabajo de Velurtas y Weller (2012) quienes abordan desde una perspectiva histórica el desarrollo institucional del Consejo de Derechos. El trabajo de las autoras permite observar que si bien lo normativo establece el marco general que define la política cada gestión institucional le imprime una configuración diferente. De esta manera, al observar las características de la descentralización del Consejo en las Defensorías Zonales las autoras señalan una primera etapa que comprende desde la sanción de la Ley 114 hasta la sanción de la Ley Nacional y que coincide con un cambio del partido de Gobierno en la Ciudad. Esta primera etapa se caracteriza principalmente por el desarrollo de acciones, tanto a nivel central como de las comunas, destinadas a desarrollar y difundir los objetivos normativos en el ámbito local. En particular las autoras señalan que esta decisión se vio acompañada de la asignación de personal que permitió entre otras cuestiones promover la participación en redes locales y la articulación con otros actores gubernamentales. (Velurtas y Weller, 2012).

El Informe Anual de gestión 2007 presentado por el Consejo de Derechos permite mapear las principales características de la política de infancia en la Ciudad de Buenos Aires en el período 2000-2007 en lo atinente al trabajo de las Defensorías Zonales. En particular señala que las prioridades de atención en dicho período estuvieron vinculadas a la atención por parte de los equipos técnicos de la demanda espontánea proveniente de niños, niñas, adultos e instituciones de la zona y a la atención de todas las situaciones derivadas desde el nivel nacional. Asimismo el informe señala como una característica de la modalidad de intervención la articulación de los equipos técnicos con distintos

actores comunitarios, entre ellos redes gubernamentales y no gubernamentales para el desarrollo de su trabajo. El documento observa que la práctica institucional histórica de los equipos respecto de la mirada integral de los derechos y el trabajo en red fue de gran utilidad e importancia a la hora de absorber el crecimiento de la demanda espontánea y de otras derivaciones.

En efecto, Velurtas y Weller (2012) señalan que *“la creación del Consejo permitió dar mayor institucionalidad a lo que se venía trabajando a nivel territorial en tanto ya existían en el ámbito gubernamental experiencias de trabajo en torno a la defensa de los derechos del niño.”* (p. 6).

Respecto del segundo momento, entre el año 2007 y hasta el año 2010, las autoras señalan que el desarrollo de las Defensorías se desacelera. Tal situación se observa en la falta de asignación de recursos humanos y materiales necesarios para abarcar la creciente atención de casos y en la menor participación de sus agentes en redes y en trabajo de articulación institucional. Es importante considerar que la sanción de la Ley Nacional N°26.061 tuvo como consecuencia la transferencia administrativa y de competencia hacia la Ciudad de Buenos Aires para el dictado de las medidas de protección ordinarias y excepcionales.

Ahora bien, independientemente de la coyuntura político-institucional se observa que el trabajo en red predomina en la práctica de los agentes que operan en el espacio local. Asimismo se observa que dicha modalidad de intervención facilitó el desarrollo de estrategias de trabajo no sólo a interior del propio Consejo sino también con otros actores gubernamentales y de la sociedad civil.

¿Qué implica el enfoque de redes en la gestión de los servicios comunales?  
¿Qué se entiende por trabajo en red? ¿Cuál es la experiencia en la Ciudad de Buenos Aires?

Desde el punto de vista conceptual,

*(...) la noción de red hace alusión a un modo de funcionamiento de lo social aunque tiene también un sentido instrumental (...) Pertenecer a una red significa trabajar con otros, formando parte de un proceso donde se intercambia información, se generan nuevos conocimientos, se potencian las experiencias, se intercambian recursos, se hacen prácticas integradas y se construyen modelos replicables para otros proyectos.” (Poggiese, 1999, 9).*

Señala Dabas (1999) que

*(...) cada miembro de la red se enriquece a través de las múltiples relaciones que cada uno de los otros desarrolla, optimizando los aprendizajes al ser éstos socialmente compartidos. La red implica un proceso de construcción permanente individual y colectivo. Constituye un sistema abierto, multicéntrico, que a través de un intercambio dinámico entre sus integrantes y con integrantes de otros colectivos, posibilita optimizar el manejo de los recursos y crear alternativas novedosas para la resolución de problemas o para la satisfacción de necesidades.” (p. 5)*

La incorporación del enfoque de redes adquiere mayor significación cuando se entiende que la cuestión social constituye, como señala Coraggio (2004), un campo clave para la coalición y formación de fuerzas de composición heterogénea orientadas a lograr un posicionamiento estratégico respecto de lo social y políticamente importante. La cuestión social es entendida aquí como

*(...) el entramado de problemas interdependientes, con significado social, jerarquizados y articulados, que amenazan la cohesión de la sociedad como tal. Ese entramado desafía imperiosamente a los actores políticos – para su sostenimiento político como tales- a actuar, producir discursos y tomar posiciones respecto a la jerarquización de tales problemas en un todo, así como a las vías y a las responsabilidades para su gestión y resolución. (Coraggio, 2004, 2).*

En la Ciudad de Buenos Aires la incorporación del enfoque de red como herramienta de gestión de los servicios locales se relaciona con la creciente exclusión económica y social que caracterizó el escenario local desde fines de la década del '80. La necesidad de coordinar acciones para dar respuesta a las distintas demandas sociales habilitó la emergencia de espacios de trabajo motivados por la idea de optimizar los escasos recursos disponibles. La necesidad de abordar situaciones de extrema precariedad social fue el origen de un planteo colectivo que se vio corporizado en la figura de las redes.

En particular, las obligaciones asumidas desde el punto de vista normativo convivieron en el espacio local en tensión con los escasos recursos disponibles para abordar los costos sociales del modelo económico. La focalización de la política social, por su parte, profundizó las dificultades de los actores locales para hacer frente al proceso.

Durante la década de los '90s las redes fueron un actor de importancia en el escenario comunitario, en especial, en aquellos barrios donde se localizó la población en mayor situación de vulnerabilidad social. De esta manera, las redes barriales fueron el resultado de la organización intersectorial en la que distintos agentes públicos y de la sociedad civil confluyeron con la intención de dar respuesta a la compleja realidad social. En palabras de Virginia Guardia (2015) la

tarea de las redes durante este período se sintetiza en la expresión “abarcar lo posible, denunciar lo que supera”. (p. 5).

Sin embargo, señala Nuñez (2002), el valor instrumental que adquirieron las primeras redes en lo que respecta al trabajo comunitario no agota la potencialidad de la red de sí misma.

La redefinición del rol del estado, luego de la crisis de 2001 y con mayor claridad a partir del período iniciado en el año 2003, plantean la posibilidad de pensar los procesos de descentralización de la política social como una oportunidad para la gestión participativa de los servicios públicos en especial aquellos destinados a garantizar el acceso de los niños y las niñas al ejercicio efectivo de sus derechos.

En este marco las redes configuran un lugar relevante en el escenario local en tanto habilitan el desarrollo de intervenciones desde una lógica democratizadora orientada a fortalecer los canales de participación y al mismo tiempo capaz de conectar y optimizar los recursos existentes.

Así, en el escenario actual de la Ciudad de Buenos Aires, con un proceso de descentralización en curso, el enfoque de red para pensar intervenciones locales aporta múltiples ventajas. No sólo constituye un actor potencialmente estratégico para la gestión integral e intersectorial de los recursos presentes en el territorio sino que al mismo tiempo promueve la participación y el compromiso de los actores en el ejercicio de sus funciones como agentes de la administración pública.

El interés en pensar el trabajo de las redes barriales en el marco del sistema local de protección de derechos se relaciona a la importancia de avanzar en su efectiva aplicación. Reconocer desde el propio estado los canales de participación existentes y afianzar los mecanismos de acceso a derechos ya



existentes es una tarea necesaria desde el punto de vista del fortalecimiento institucional.

En el siguiente capítulo se analiza una experiencia de trabajo en red que tuvo lugar en la Ciudad de Buenos Aires entre los años 2008 y 2010, la Red de Infancia y Adolescencia Almagro-Boedo. El análisis de su trayectoria busca reconocer distintos elementos de su composición y funcionamiento que dan cuenta de su potencial para el fortalecimiento del sistema local de protección de derechos de la infancia.

## **Capítulo III**

### **Experiencias de trabajo en red en la Ciudad de Buenos Aires**

Las redes en la Ciudad de Buenos Aires son el resultado de un proceso de organización comunitaria. Convocadas por distintas problemáticas sociales y delimitadas territorialmente toman mayor visibilidad en la década del '90. Sus acciones irán configurando distintos modelos de intervención a nivel comunitario. Así, se visualizan redes cuyo trabajo se orienta a la gestión y organización de los recursos disponibles en el territorio. Es posible reconocer también aquellas redes cuyas acciones han tenido incidencia en el proceso de la política social.

Las redes son espacios de organización intersectorial cuyas acciones se orientan a mejorar la calidad de vida de la población. Su trayectoria como actores de la política social permite afirmar que las redes son espacios de trabajo con gran potencial para la gestión de la política local. En este sentido, se observa que la dinámica de funcionamiento y las características de su composición promueven abordajes integrales de los problemas que afectan a la población al mismo tiempo

que fortalecen la capacidad de los actores de construir la viabilidad política e institucional necesaria para el funcionamiento del denominado sistema local de protección de derechos.

### Las redes como espacios para la gestión participativa de la política social

Como ha sido anteriormente señalado, las redes son espacios de trabajo y participación a partir de las cuales distintos actores comunitarios, gubernamentales y de la sociedad civil, se convocan con la intención de articular recursos y trabajo para mejorar el bienestar de la población. Su dinámica de funcionamiento y las características de su composición resultan elementos de gran interés para analizar experiencias de gestión de la política social a nivel barrial y/o comunitario en tanto promueven el desarrollo de acciones orientadas al ejercicio de derechos por parte de las personas.

*“El trabajo en red es una estrategia vinculatoria, de articulación e intercambio entre instituciones y/o personas, que deciden asociar voluntaria y concertadamente sus esfuerzos, experiencias y conocimientos para el logro de fines comunes.” (Dabas y Perrone, 1999, 8).*

Nuñez (2015) reconoce distintos tipos de estrategias comunitarias desde la perspectiva de red. En primer lugar, la **estrategia interdisciplinaria** mediante la cual las operaciones de transformación de las situaciones problemáticas comunitarias son encaradas de forma integral. En segundo lugar la **estrategia participante** en el marco de la cual el equipo interviniente se compromete con el hábitat en el que opera y la comunidad ligada a él lo que implica aceptar la existencia de múltiples saberes y experiencias disponibles. La **estrategia participativa**, por su parte, es aquella mediante la cual las transformaciones de las situaciones problemáticas son producto de la decisión consciente de la comunidad. Dicha estrategia requiere para su desarrollo de la generación de canales de participación apropiados, de la circulación de la información y de la

posibilidad de tomas de decisión compartidas La **estrategia de incorporación del conflicto** permite reconocer y aceptar la existencia de situaciones no armónicas y plantear la posibilidad de generar acciones que apunten a minimizarlos o suprimirlos. La superación de cada conflicto interno implica un avance en el crecimiento grupal y una nueva instancia de maduración colectiva a la vez que refuerza los vínculos asociativos. Finalmente la **estrategia de incorporación de la cooperación y la solidaridad** implica el reconocimiento del otro como legítimo.

Dabas y Perrone (1999) reconocen, en especial, como "... características dominantes del trabajo en red la adaptabilidad, la flexibilidad, la apertura, la horizontalidad, la fluidez así como la espontaneidad de las relaciones." (p. 8).

Ahora bien, respecto de las características de su composición, es importante reconocer que las redes son ante todo redes de personas. Describe Rovere (2006),

*(...) las redes son redes de personas, se conectan y vinculan personas, aunque esta persona sea el director de una institución y se relacione con su cargo incluido. Allí no se conectan cargos entre sí, no [sólo] se conectan instituciones entre sí, se conectan [ante todo] personas. (p. 34).*

Interesa reconocer aquí que las redes que forman parte de este análisis se componen principalmente por actores gubernamentales, profesionales u operadores sociales, que confluyen en estos espacios con un grado de responsabilidad preciso establecido por el encuadre institucional que orienta su intervención. En particular, se observa la participación de trabajadores/as sociales, psicólogos/as y formaciones afines que desarrollan su tarea desde instituciones tales como centros de salud, servicios sociales zonales, defensorías zonales y programas sociales con interés territorial.

La presencia de instituciones gubernamentales caracterizó incluso el primer período de las redes durante la década de 1990. Allí, la estrategia de inserción territorial se relacionó fundamentalmente a las dificultades, producto de los escasos recursos disponibles, para atender la creciente y compleja demanda social en el marco del estado neoliberal. Por otra parte, el aspecto gubernamental de su composición constituye también una característica de muchas redes actuales aunque la estrategia en estos casos pareciera estar asociada al interés en ampliar los canales de acceso a derechos.

Es posible plantear entonces que la participación gubernamental en el trabajo de las redes da cuenta del interés del propio estado en la organización intersectorial a nivel comunitario y de su posición estratégica vinculada a la capacidad de convocatoria y de sostenimiento respecto del desarrollo de la tarea específica.

En este sentido, el vínculo generado por los participantes se construye a partir de un objetivo común que no diluye la identidad institucional de cada uno de los participantes. Señalan Dabas y Perrone (1999) que los objetivos consensuado no reemplazan ni colisionan con los de las organizaciones participantes, ni con las funciones o estructuras formales existentes, sino que en general los complementan.

*El enfocar lo social desde la perspectiva de las redes sociales y específicamente desde la adopción del pensamiento de la complejidad, nos abre un panorama de posibilidades de acción donde los límites de los roles se desdibujan permitiéndonos llevar a cabo acciones más flexibles en función de la emergencia de la problemática y de la posición ocupada en la red". (Nuñez, 2015, 26).*

Con esta afirmación el autor plantea las nociones de rol y posición para analizar las prácticas sociales de los profesionales en los procesos de inserción e intervención comunitaria desde la perspectiva de red. Así, la noción de rol se vincula al posicionamiento estático, rígido, externo y aéreo del profesional frente a lo que se define de manera anticipada como objeto de intervención. Nuñez (2015) entiende que la intervención en lo social plantea situaciones frente a las cuales muchas veces no existe una única y verdadera respuesta. La definición del espacio social como un sistema de posiciones relativas y dinámicas permite por un lado, reconocer el juego táctico-estratégico de la posición y, por el otro lado, cuestionar la existencia de posiciones estáticas jerárquicamente organizadas en la que los profesionales u operadores sociales se ubican en un lugar de hegemonía.

*El carácter predeterminante del rol constituye un campo de acción, que posibilita abordar la demanda social desde prácticas parciales, rígidas y autolimitadas (...) mientras que (...) las intervenciones sociales desde la noción de posición asumen los atributos de flexibilidad, desdibujamiento de fronteras y/o límites, temporalidad dinámica y acción en relación a la mejor posición ocupada en la red de relaciones. (Nuñez, 2015, 26).*

En el caso de la Red de Infancia y Adolescencia Almagro-Boedo (RIAAB) la misma a comienza a funcionar hacia fines del año 2007 como resultado de una convocatoria de la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes Comunal orientada a la promoción de los derechos de la infancia en sus barrios de influencia. En este marco confluyen distintas organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil con experiencia e intervención en temas vinculados a la infancia e interesadas en promover procesos de participación comunitaria. Entre los actores gubernamentales se destacan principalmente los efectores de salud y servicios sociales comunales cuya participación resultará más estable en el tiempo. Por su

parte, las organizaciones de la sociedad civil tendrán una participación menor en cantidad de instituciones y más fluctuante respecto a la permanencia activa en el trabajo de la red. Se observa que su participación se activará en situaciones específicas que despiertan el interés particular de la institución y se mantendrá activa durante el tiempo que demanda su intervención. Es interesante señalar al respecto que la participación temporal, para el desarrollo de una actividad específica, se realiza sin alterar la dinámica del funcionamiento propio de la red. Es decir, dichos actores se incorporan al encuadre de trabajo consensuado y participan como miembro activo en el desarrollo del trabajo.

La RIAAB se irá configurando como un espacio de articulación interinstitucional, multicéntrica, flexible y dinámica en el cual sus integrantes, a partir de la interacción y el intercambio, buscarán potenciar sus recursos individuales y crear alternativas que fortalezcan la trama urbana comunal.

Durante el período 2008/09 la Red planteará distintos proyectos de trabajo algunos de ellos de tipo diagnóstico y otros destinados específicamente a la promoción de derechos. Tal decisión es el resultado de la definición consensuada por las participantes de la RIAAB.

En especial interesa describir el proceso de trabajo desarrollado en el año 2009 en la cual la Red definió, a través del diálogo y el consenso, trabajar desde una perspectiva comunitaria el derecho de los niños y niñas de la comuna al juego, a la salud y a la identidad. El trabajo de la RIAAB, organizado con una periodicidad mensual, se orientó a la definición de acciones, la organización de tareas y a la distribución de responsabilidades. El resultado incluyó la organización de una jornada de promoción de derechos que convocó no sólo a los niños y niñas de la comunidad y sus familias sino también a otras instituciones y profesionales. Dicha jornada tuvo lugar en un club del barrio e incluyó el desarrollo de actividades lúdicas y operativos de acceso a la documentación (inicio de trámites ante el Registro Civil) y vacunación.

Se observa que la progresiva definición de acuerdos de trabajo habilitó a los actores participantes a visualizar a la Red como un espacio propicio para el

desarrollo de nuevas y distintas líneas de acción. Acuerdos que fueron fortaleciendo progresivamente los lazos de cooperación y solidaridad del equipo de trabajo y de estos con la comunidad. Se observa que la capacidad de llevar adelante proyectos con un importante impacto territorial -en términos de visibilidad y acceso a derechos- afianza la inserción de los profesionales en sus barrios de influencia al mismo tiempo que aproxima las instituciones a la población.

Rovere (2006) plantea, al analizar los servicios de salud locales, la perspectiva de red como modelo de gestión que favorece el desarrollo de habilidades por parte de los profesionales que erosionan la lógica organizacional jerárquica y burocrática.

*El poder co-construir el mapa de lo social es la posibilidad encontrar el aspecto lúdico del trabajo. Esto permitirá un nivel de conexión con las personas que posibilita vincularse con el “otro”, entonces el operador no es una institución o un representante sino que pasa a formar parte de la red. Esta se sostiene porque hay algo del orden de lo personal intransferible desde lo institucional” (Nuñez, 2015, 6).*

Es decir, la incorporación de la perspectiva de red en la práctica de los agentes institucionales contribuye, por un lado, a la adquisición de novedosas habilidades de trabajo (el reconocimiento del otro como sujeto de la práctica, el diálogo y el consenso como herramientas para la construcción de alternativas de intervención, el respeto por los acuerdos obtenidos) y, por el otro, a la desburocratización y a la desrutinización del ejercicio profesional o laboral. Al mismo tiempo, promueve una práctica creativa, de construcción colectiva que por un lado fortalece la inserción participante de los profesionales y al mismo tiempo visibiliza/humaniza hacia la comunidad los recursos institucionales disponibles.

El trabajo de la RIAAB desarrollado en el año 2010 permite observar otras características de esta modalidad de gestión local. En efecto, en el registro de los primeros encuentros se pone de manifiesto el interés de la Red en trabajar la problemática de la violencia en la infancia y sus distintas manifestaciones. En especial, se observa relativo consenso respecto de las dificultades con las que se encuentran los profesionales de distintas disciplinas y áreas en el abordaje de situaciones donde los niños y niñas son víctimas de diferentes tipos de violencia, en especial la ocurrida en el ámbito doméstico. Así, emerge como objetivo contribuir a formación/actualización de los operadores y profesionales que trabajan en la comunidad en el conocimiento de las distintas dimensiones de la problemática y de las posibilidades de abordarla, con la intención de mejorar la calidad de atención de los servicios locales. El resultado propuesto: la organización de una jornada de intercambio y reflexión que contó con la participación de referentes institucionales con experiencia y formación en el tema y que permitió al mismo tiempo convocar a nuevos actores al trabajo de la Red.

La capacidad del equipo de transformar las propias inquietudes y limitaciones en oportunidades para la acción pone de relieve el potencial de estos espacios para la gestión de la política social. Son aquí los actores institucionales, los profesionales u operadores sociales quienes emprenden el ejercicio táctico de reconocer(se) sus limitaciones en el ejercicio de su función pública. Son capaces de transformar, teniendo en cuenta los objetivos que los convoca, el encuadre de trabajo, una alternativa de acción que fortalezca su capacidad personal e institucional.

Por otro lado, la posición estratégica de la Red en el mapa comunitario se revela en la posibilidad de relevar y convocar a otros actores/instituciones con inserción territorial. Cada una de los participantes de la Red convoca a sus propias redes institucionales para, de esta manera, lograr un mayor impacto territorial. Los “cuadernos de recursos” son redes que se construyen en el quehacer cotidiano de los profesionales que trabajan en los distintos servicios sociales localizados en la Ciudad. Son vínculos laborales que se habilitan/activan cuando lo demanda una



determinada situación social. Cada participante de la Red forma parte de otras redes, en tanto vínculos, que vehiculizan distintas demandas o necesidades sociales. Las redes facilitan acuerdos de derivación, organización de trabajos barriales y reconocimiento de las problemáticas barriales, entre otras cuestiones.

Se observa que la incorporación del diálogo y del consenso como herramientas de gestión en el ámbito comunitario contribuye a la construcción de vínculos basados en la cooperación y en la solidaridad fortaleciendo así la capacidad operativa de los equipos de gestión y de los profesionales que desarrollan sus habilidades de organización.

En este sentido, tal como lo señalan los lineamientos que estructuran el sistema de derechos, la capacidad de fortalecer las herramientas de diálogo, consenso y organización de los profesionales de los servicios locales facilita el desarrollo de abordajes integrales. Integralidad en términos de acceso a derechos y de fluidez en la articulación entre sectores que mejoran la capacidad de intervención de los servicios locales así como del desarrollo de estrategias de mediano y largo plazo orientadas a la promoción de derechos. Se trata también de una integralidad vinculada a la posibilidad de pensar el trabajo en articulación con los niveles centrales de la administración pública.

Se observa que el trabajo en red / como Red contribuye a dar efectividad a las medidas comprometidas por el estado vinculadas al sistema de derechos.

*Todos los derechos tienen el mismo rango en tanto que derechos y es necesario abordar de una manera integradora la amplia gama de necesidades de los niños y adolescentes. La satisfacción integral de los derechos conlleva a la identificación de una variedad de responsables quienes, con responsabilidades compartidas, deben garantizar el acceso a los derechos de*

*los niños y adolescentes: la familia, el Estado en todos sus niveles de gobierno, las instituciones sociales y la comunidad. (MUÑOZ, 2003, 32).*

Se incorpora aquí la noción de intersectorialidad, como soporte de la integralidad. Los autores Mario Siede y Graciela Beutel (2011) señalan que la intersectorialidad remite a la integración de diversos sectores con vistas a la solución de problemas sociales y al desarrollo de políticas que ofrezcan respuestas integrales a las necesidades generales.

*Todo plan de articulación institucional tiene como objetivo el acceso a los niños y niñas a sus derechos. La meta de la articulación es producir capacidad en todas las áreas... lo que se intenta es superar la prestación de servicios que generan omisiones y superposiciones. (Siede y Beutel, 2011, 20).*

En este marco, dichos autores reconocen la importancia de construir estándares de intervención en base a derechos entendiendo que facilitan el desarrollo de proyectos comunes para un uso más efectivo de los recursos disponibles en la comunidad. La idea de un sistema integrado de intervención para la protección de derechos plantea el desarrollo de distintos tipos de estrategias, entre ellas la programación y definición de políticas en el marco del tejido comunal-local así como medidas de protección y dispositivos para el abordaje de situaciones de emergencia. (Siede y Beutel, 2011)

Así, la capacidad de generar consensos, la posibilidad de organizar y distribuir/asignar responsabilidades dinámicas y flexibles pueden ser considerados como mecanismos aptos para la gestión de recursos destinados al desarrollo de proyectos con impacto comunitario desde una mirada intersectorial.

En este sentido, el trabajo de la RIAAB permitió la adquisición de herramientas operativas y teórico-técnicas orientadas a la promoción de los derechos de la infancia. Respecto de las primeras, interesa mencionar la capacidad de construir colectivamente a través del consenso y la organización accesos para el ejercicio de derechos, esto es, campañas de documentación y vacunación, derecho al juego, entre otras. Asimismo se observa un mayor conocimiento de los actores locales involucrados en el funcionamiento del sistema de protección. Esto es, no solo el (re)conocimiento de las distintas instituciones, sus funciones y posibilidad de abordajes, sino también la posibilidad de establecer y construir vínculos entre personas, entre quienes tienen la responsabilidad de llevar adelante la tarea.

Respecto de las capacidades técnicas se observa que el proceso transitado habilitó la posibilidad de profundizar la discusión en torno a la problemática de la violencia, el reconocimiento de la necesidad de construir un diagnóstico más acabado de la situación de la infancia en los barrios de influencia y la importancia de generar espacios propicios para pensar lo comunitario. La necesidad de consultar especialistas, definir contenidos programáticos permitió a su vez una aproximación a la temática de la violencia desde el punto de vista conceptual y normativo que redundó en capacitación/conocimiento adquirido para las personas participantes. Asimismo fue posible reconocer y compartir distintas experiencias y propuestas de intervención respecto del problema.

De esta manera el trabajo desarrollado por la RIAAB durante el año 2010 se visualiza como un proceso de organización colectiva e intersectorial entre instituciones gubernamentales. Dicho proceso incluyó la definición de un problema compartido, la construcción de un objetivo de trabajo y la organización de la tarea para el logro del objetivo propuesto.

Finalmente, se observa también una valoración positiva de la interdisciplina para el abordaje integral de situaciones complejas y la relevancia

que toma esta perspectiva para la convocatoria de dichos referentes institucionales.

Interesa recuperar otra experiencia de trabajo en red que ha logrado trascender el ámbito de inserción inmediato para incidir en la definición de política pública. En este sentido, el proceso de trabajo transitado por la Red Boca-Barracas, en especial durante la segunda mitad de la década de 1990, resulta interesante en tanto permite dar cuenta de otros aspectos de la trayectoria de la red como actor de la política local.

La denominada Red de Instituciones y Organizaciones de los barrios de la Boca y Barracas surge a fines de la década del '80. Tal como ha sido anteriormente señalado en la sociedad argentina de los '90s predominó la concepción de estado mínimo propio del modelo neoliberal. Los ámbitos locales de intervención gubernamental, en materia de política social, se vieron atravesados por el proceso de descentralización que incrementó sus responsabilidades y competencias sin el debido acompañamiento de recursos. Asimismo, a nivel comunitario se observa un aumento del protagonismo de las denominadas organizaciones de la sociedad civil producto del proceso de desestatización que caracterizó la política social.

La conformación de la Red de Instituciones Boca-Barracas es el resultado de una estrategia innovadora motivada en las dificultades que muchas instituciones encontraban al momento de abordar situaciones de alta complejidad en el marco de un proceso creciente de exclusión económica, política y social. Se trató de una estrategia alternativa a las intervenciones focalizadas que el propio estado proponía para atender la compleja realidad social.

Respecto de su composición, V. Guardia (2015) señala que una de las características distintivas de esta red es la diversidad de los actores que la componen. Allí confluyen agentes de la administración pública local y referentes

de instituciones de la sociedad civil convocados por la necesidad de dar respuesta a un escenario de acelerado deterioro de las condiciones de vida de la población.

En una ponencia presentada por Virginia Guardia y María Suárez (1998) se da cuenta que la dinámica de funcionamiento de la Red varió a través del tiempo y de acuerdo a las necesidades que la propia organización planteaba. La conformación de grupos, los encuentros en instancias de plenario, la realización de actividades y proyectos barriales eran estrategias pensadas para potenciar los escasos recursos disponibles. Al respecto, las autoras ponen en consideración que los barrios de influencia de la red se localizan en la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires en donde residen históricamente los sectores más vulnerables de la Ciudad. (Guardia y Suarez, 1998).

Por otra parte, el avance a nivel normativo (nacional y local) que reconoce a los niños y niñas como sujetos de derechos y el consenso respecto a la situación de extrema vulnerabilidad en la que desarrollaban su vida orientaron el trabajo de la Red en sentido general.

En este marco, señala Virginia Guardia (2015), surge la experiencia de la Juegoteca como un proyecto destinado a revertir el deterioro de las condiciones de vida de la población, en particular, la situación de los niños y niñas del barrio de Barracas quienes veían afectado su derecho al juego debido a la falta de lugares habilitados a tal fin. La importancia de garantizar el acceso al juego, considerado como una actividad central del desarrollo infantil, llevó a las instituciones de la Red a plantearse cuáles serían las posibilidades lúdicas de los niños y niñas del barrio. (Guardia, 2015).

En su trabajo la autora señala que la elaboración de un diagnóstico de situación permitió visualizar que la Plaza del barrio era vista por las madres como un lugar peligroso; que la precariedad habitacional limitaba las oportunidades de juego en el hogar; que la residencia en hoteles impedía el uso de lugares comunes para el juego y la falta de instituciones intermedias orientadas a la recreación y el juego. (Guardia, 2015).

Entre las características principales del proyecto se destaca: la habilitación de un lugar destinado al juego, la participación de las madres en la organización del espacio y la conformación de un equipo de trabajo interinstitucional que pudo dar continuidad y contención a la tarea.

De esta manera, el trabajo de la Red puso en agenda un derecho habitualmente no considerado en las políticas públicas dirigidas a la infancia: el derecho a jugar. Como propuesta de intervención el equipo de la Red,

*(...) desarrolla una primer experiencia piloto de Juegoteca en el año 1996 (...) y posteriormente dos experiencias más en otras organizaciones barriales (...) A partir del desarrollo de estas tres experiencias en los barrios y del impacto positivo de las mismas y de la necesidad de desarrollar un proyecto sustentable en el tiempo es que se comienza a discutir al interior de la Red la necesidad de concebir-lo en términos de política pública. Así comienza un período de construcción conjunta de la futura Ley (...) durante los años 1999 y 2000 se presenta a diversos legisladores de la Ciudad de Buenos Aires la propuesta de Juegotecas y en el mes de julio de 2000 se sanciona la Ley 415 de creación del Programa. (Guardia; 2015, 6).*

Hasta aquí el análisis de las distintas experiencias intentó señalar distintos aspectos considerados relevantes para el diseño de intervenciones o abordajes comunitarios desde un enfoque de derechos. La experiencia de la RIAAB buscó, por lado, señalar las características de la red en cuanto a su modalidad de funcionamiento y por el otro, reconocer las distintas herramientas disponibles para el desarrollo de propuestas de intervención que faciliten el acceso a derechos por parte de la población. El recorrido por la experiencia de las Juegotecas Barriales, por su parte, buscó visualizar a las redes como actores con capacidad de

incidencia en el desarrollo del Sistema de Protección Integral. Es decir, pensar en red, actuar como red, habilitó un proceso de participación comunitaria con capacidad de incidir en la política pública.

Se observa que, en términos de potencialidad, el espacio de la red propicia mayor participación de distintos actores en la definición no sólo de la agenda comunitaria sino también de la política social. Su dinámica de funcionamiento y composición facilitan el diseño de estrategias orientadas a atender de manera integral la compleja realidad social. Esto es, desde la atención de situaciones particulares, pasando por proyectos comunitarios de promoción de derechos hasta capacidad de incidir en el proceso de una política social.

La posibilidad de complejizar el tipo de intervención que se da desde los distintos servicios sociales locales (centros de salud, defensorías, entre otros) redundando en una mejor calidad institucional en términos de capacidad de respuesta por parte del estado a distintas situaciones que afectan a la población en el ejercicio de sus derechos.

De esta manera, es posible pensar que el fortalecimiento del trabajo de las redes en la Ciudad de Buenos Aires contribuye a fortalecer el proceso de descentralización en tanto permite una mejor adecuación de los recursos públicos, una mayor participación ciudadana en el proceso de la política social y un avance en la efectiva aplicación del paradigma de derechos.

De esta manera, el desarrollo de dicha potencialidad se encuentra directamente vinculado a la decisión política-institucional de reconocer y fortalecer su capacidad de incidencia en el sistema local de protección de derechos. Dicha situación se traduce en una adecuada asignación de recursos humanos y materiales y en la visualización de lo comunitario como una prioridad de atención.

En la medida que no sean reconocidas por las estructuras institucionales formales las redes recorren el riesgo de vaciarse de contenido político y de capacidad técnica. En el mismo sentido, la identidad de trabajo que la propia red

construye en su trayectoria define también su posición en el ámbito de intervención comunitario.

El siguiente capítulo profundiza alguna de las cuestiones aquí planteadas, en particular, aquellas que permiten visualizar el trabajo de las redes como una oportunidad para mejorar la capacidad de gestión estatal en el ámbito local. Asimismo, se plantean algunas conclusiones del análisis desarrollado a lo largo del presente trabajo que permiten pensar la importancia de una política de fortalecimiento institucional que promueva la participación de los diferentes actores involucrados la política social.



## Capítulo IV

### Consideraciones para pensar la política social territorial desde el paradigma de derechos.

“El desafío es salir de respuestas estancas, fragmentadas y diseñadas en base a síntomas para pasar a entender a la protección de los niños inscripta en un proceso social, político e institucional que incluye, pero va más allá de la aplicación de una medida puntual, sea esta de protección integral o de protección excepcional”. (Konterllnik, 2001)

Los cambios a nivel normativo ocurridos en nuestro país respecto del reconocimiento de los niños y niñas como sujetos de derecho obligan al Estado a afianzar, de manera progresiva, una nueva institucionalidad acorde al paradigma de derechos. Una nueva institucionalidad capaz de garantizar la máxima satisfacción de los derechos y garantías asumidas por el estado en materia de infancia.

El planteo normativo de un sistema integral y estructurado que opera en términos de dar efectividad a las medidas comprometidas por el estado vinculadas a la defensa y resguardo de los derechos de niñas, niños y adolescentes requiere ser traducido en términos de políticas públicas.

En el mismo sentido, siguiendo el planteo de Fernández Arroyo y Schejtman (2012) *“la descentralización como pauta que organiza la política pública convoca a pensar nuevas y mayores complejidades para la gestión estatal en términos de relaciones intergubernamentales”* (p. 19).

La descentralización, implica también una estrategia para garantizar mecanismos ágiles y efectivos de acceso, resguardo, defensa y promoción de derechos con un activo liderazgo del estado.

En consonancia, la organización descentralizada de los organismos de protección desde el nivel central a los gobiernos subnacionales y de estos a los municipios, o como en el caso de la Ciudad de Buenos Aires a las comunas, advierten un aumento progresivo de responsabilidades locales pero también una oportunidad para la democratización de la política social.

En este sentido, las redes conformadas por organismos públicos y con participación de organizaciones de la sociedad civil ocupan un lugar relevante en el funcionamiento del sistema de protección integral a escala local. Dicha relevancia puede observarse en términos de su composición interinstitucional y de su modalidad de funcionamiento flexible, abierta y dinámica que facilita el desarrollo de estrategias de promoción, prevención, asistencia, resguardo y restablecimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Asimismo la relevancia de las redes en el ámbito comunitario se vincula también a la oportunidad que la red habilita en términos de participación ciudadana y, en este sentido, a la posibilidad de tomar decisiones de mejor calidad respecto de los problemas específicos que afectan a una comunidad determinada.

La participación“(…) *conlleva la decisión sobre las formas de decidir y construir la sociedad, recreando los modos de incidir en la construcción de la agenda pública, siendo uno de sus aportes la consolidación de espacios democráticos.*” (Siade y Beutel, 2011, 18).

La posibilidad de promover, desde el propio estado, el ejercicio de la participación activa como estrategia para atender diferentes situaciones de la realidad social plantea la importancia de reconocer las particularidades de los procesos barriales, sus actores y posiciones. En este sentido, fortalecer desde los niveles centrales los procesos locales aporta mayor estabilidad a la organización intersectorial – esto es, la red como instancia de organización- y por lo tanto aumenta su capacidad de incidencia en el territorio de su interés. El Sistema de Protección requiere

*(...) construir una nueva institucionalidad participativa que contemple a los diferentes actores y permita establecer alianzas estratégicas entre ellos, enmarcadas en una nueva dinámica relacional, integradora de las distintas áreas del sector público y privado, en términos de articulación institucional e interinstitucional.” (Siade y Beutel, 2011, 19).*

Las redes de la Ciudad de Buenos Aires a lo largo de su historia se han configurado como espacios con intereses territoriales específicos y su tarea se ha visto motivada por la necesidad de trascender los propios límites institucionales para atender de manera colectiva los problemas de una población determinada.

Por otra parte, la confluencia en un espacio común de distintos actores, públicos y de la sociedad civil, motivados por la responsabilidad de garantizar el acceso a los derechos de los niños/ñas evidencia, incluso en distintos contextos históricos, la importancia estratégica de la proximidad territorial para identificar problemas, diseñar y ejecutar distintas líneas de acción.

En las situaciones analizadas en este trabajo se observa que en el caso de la Red Boca-Barracas, dicha proximidad permitió poner en la agenda de gobierno el derecho a jugar. El trabajo de la red motivado por la necesidad revertir el deterioro de las condiciones de vida de la población -en especial los niños y niñas, considerados como una población especialmente vulnerable-permitió identificar la afectación del derecho al juego. En particular los operadores sociales pudieron identificar, a partir del trabajo con las familias, las dificultades de los niños y niñas para acceder a espacios de juego ya sea por cuestiones habitacionales o bien por percepciones negativas del espacio público, la plaza. De esta manera, la participación en la red permitió vehicular esta definición en la elaboración de un programa de acción que culminó luego de un largo proceso en una política pública del Gobierno de la Ciudad: el Programa de Juegotecas Barriales.

En el caso de la RIAAB, la posibilidad de compartir un mismo territorio facilitó la definición de estrategias e intereses conjuntos. En particular, el interés se vinculó al desarrollo de actividades de promoción de derechos. Se entiende por acciones de promoción “(...) *aquellas orientadas a anticipar la amenaza o vulneración de derechos como acciones de difusión de derechos o bien construcción de dispositivos barriales de acceso a derechos.*” (Siade y Beutel, 2011, 32).

Hasta aquí es posible plantear que las redes, como instancia de organización, son actores relevantes para el funcionamiento del sistema de protección en el ámbito local. El trabajo de las redes permite pensar respuestas a problemas individuales pero también posibilita abordajes comunitarios de acceso a derechos o de visibilización de ciertas problemáticas barriales.

Por su parte, la modalidad de funcionamiento de las redes contribuye al desarrollo de la capacidad operativa de los agentes que la componen en la medida que promueve el diálogo, el consenso, la construcción de acuerdos y el reconocimiento del otro como legítimo. Asimismo habilita el desarrollo de proyectos con impacto territorial todo lo cual tiene como consecuencia un aumento la capacidad de trabajo de la Red y de las instituciones participantes que se traduce en una mejora en los canales de acceso a derechos.

Es decir, la participación en redes comunitarias o barriales amplía y complejiza las posibilidades de intervención de los actores institucionales presentes en un territorio determinado y en este sentido afianza el proceso de descentralización desde el punto de vista de la participación comunitaria.

Finalmente, interesa remarcar distintos aspectos del trabajo de redes / en redes que resultan especialmente importantes para pensar el desarrollo del sistema local de protección de derechos. Dichos aspectos se vinculan a cuestiones de tipo operativa/instrumentales que contribuyen a complejizar el tipo de intervención que se ofrece desde las áreas sociales. Aspectos que ofrecen también la posibilidad de pensar la política social territorial en el marco del paradigma de derechos.

En primer lugar, el abordaje comunitario facilita la identificación y la gestión de recursos públicos para la atención de situaciones concretas de vulneración de derechos. En este sentido, se observa que la red se activa, por solicitud de uno de sus participantes, para dar respuesta a una situación individual o familiar. La posibilidad de pensar líneas de acción que trasciendan los propios límites institucionales aporta integralidad a la intervención y, al mismo tiempo, facilita la construcción de los denominados “circuitos de corresponsabilidad”. En los términos de Siede y Beutel (2011), esto es, *“el reconocimiento de los servicios, institucionales, escuelas, centros comunitarios, organizaciones sociales de la comunidad, sindicatos etc., incluyendo la mirada de los niños y jóvenes acerca de quiénes son los actores componentes del circuito”*. (p. 33).

En segundo lugar, el trabajo en red aporta viabilidad política y capacidad institucional a la tarea de construir estándares de intervención en base a derechos que orienten y potencien el trabajo de los actores comunitarios. La red habilita un escenario para la definición consensuada de estándares que luego serán llevados a cabo con el “acuerdo” de los distintos actores institucionales. Acuerdos dinámicos pero firmes que se prestan a ser revisados continuamente.

En tercer lugar, otro aspecto considerado estratégico en el ámbito local es su posibilidad de generar espacios propicios para la participación comunitaria que fortalezcan el funcionamiento del sistema de protección local: acciones de promoción de derechos, la presentación en agenda de determinadas problemáticas, la gestión de acuerdos para el abordaje de situaciones particulares, son algunas de las acciones capaces de llevar a la práctica. Siguiendo el documento de Siede y Beutel (2011) se supone que a nivel local resulta más fácil identificar necesidades, relevar los problemas presentes en una comunidad determinada y, en este sentido, diseñar estrategias de intervención que permitan dar una posible respuesta. La posibilidad de convocar, de pensar de manera articulada, es sin duda una de las fortalezas de la gestión local de recursos.

Finalmente, como enfoque la red habilita una planificación integral de la política pública en tanto revaloriza el conocimiento basado en la experiencia, la

cooperación y la solidaridad como valores y otorga protagonismo a los actores fortaleciendo así su capacidad operativa.

*El compromiso de integralidad de acciones, de gestionar las políticas sociales desde la realidad territorial y de trascender hacia una real promoción, encuentra su complementación en una planificación que rescata, fortalece y apoya acciones preexistentes asegurando de esta manera no superponer formas y modelos de gestión que resultan ajenos a la realidad local y evitando interferir en las formas participativas con las que se encuentran familiarizados los actores locales y la sociedad civil” (Ministerio de Desarrollo Social, 2003 en Siede y Beutel, 2011, 17).*

El trabajo de las redes contribuye a democratizar el proceso de la política social al mismo tiempo que es funcional al desarrollo de la nueva institucionalidad que demanda el sistema de protección de derechos. Se observa que su desarrollo debe ser acompañado desde las instancias centrales para lograr una mayor efectividad en sus acciones.

## **Conclusiones**

El objetivo de analizar experiencias de participación local en el marco del proceso de descentralización porteño ha permitido observar que las redes barriales configuran espacios de participación con gran potencial para la gestión local de la política social.

La historia de las redes en la Ciudad evidencia la capacidad de las mismas para desarrollar estrategias participativas orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población de influencia pero también para identificar y fortalecer los canales institucionales de acceso a derechos.

La posibilidad de encontrarse con otros para el desarrollo de proyectos comunes –como el caso de los operativos de documentación y vacunación desarrollados por la RIAAB-, el diseño de estrategias conjuntas para definir y abordar determinada problemática comunitaria –por ejemplo: falta de espacios para el ejercicio del derecho al juego- así como la posibilidad de afianzar y consensuar acuerdos de intervención para situaciones particulares de afectación de derechos son líneas de trabajo comunitario que surgen en el (que)hacer de las redes.

Los cambios experimentados en materia normativa en lo que respecta a la autonomía porteña y en particular a la organización administrativa y política de la Ciudad en comunas implicaron una revalorización de la dimensión territorial para el desarrollo de política pública. El análisis realizado permite pensar que el trabajo de las redes contribuye a los objetivos de la comuna en términos de participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones a la vez que afianza la cultura democrática. En el mismo sentido, las redes barriales configuran espacios propicios para la gestión de actividades en materia de política social y de proyectos comunitarios.

En este marco, la descentralización de los organismos de protección de derechos de la infancia y la responsabilidad de las defensorías zonales de orientar

su trabajo al diseño de un sistema articulado de efectivización, defensa y resguardo de derechos refuerzan el lugar de las redes en el escenario comunitario.

Sin embargo, el análisis realizado nos permite observar que el desarrollo de la dimensión territorial de política pública en materia de infancia no ha tenido la misma prioridad en la agenda de las distintas gestiones institucionales a cargo del Consejo de Derechos. En este sentido, el interés por consolidar espacios de participación intersectoriales -con inserción territorial- ha sido fluctuante a lo largo de la historia del Consejo y su desarrollo ha dependido en muchos casos del trabajo sostenido de los equipos zonales.

Por otra parte, el análisis respecto de las estrategias de intervención que desarrollan las redes barriales permite explorar su potencialidad como actor de la política local.

Ello así, la experiencia de la Red Boca-Barracas y las características del proceso que dio lugar al actual Programa Juegotecas Barriales permiten pensar el lugar estratégico de las redes para visibilizar y dar una respuesta a los problemas de una población determinada. En este caso, no puede perderse de vista el contexto neoliberal que caracterizó la experiencia de Boca-Barracas y la capacidad desarrollada por los integrantes de la Red para construir canales alternativos de intervención y participación orientados a mejorar la calidad de vida su comunidad de influencia. No obstante ello, la capacidad de organización de la red ha logrado impactar positivamente en el efectivo ejercicio de un derecho.

La experiencia de Almagro-Boedo se encuentra fuertemente atravesada por el proceso de descentralización porteño. En este sentido su conformación, a partir de la iniciativa de la Defensoría Zonal, es parte del conjunto de obligaciones asumidas por el estado en materia de derechos de la infancia.

Por otra parte, el análisis de las estrategias comunitarias desarrolladas por la RIAAB permite pensar el trabajo de las redes barriales en términos de capacidad institucional. Esto es, la oportunidad de promover nuevas lógicas



institucionales y comunitarias capaces de ofrecer alternativas a los problemas de superposición de estrategias y recursos en el ámbito local; de fomentar el diseño de políticas que se adecuen a las reales necesidades de un territorio determinado y con suficiente flexibilidad para adaptarse a los cambios que demande la coyuntura.

Asimismo el trabajo realizado permite visualizar a las redes territoriales como una instancia que promueve la responsabilidad de las instituciones en el abordaje de distintas situaciones comunitarias. En este sentido es importante considerar que cada participante de la RIAAB es parte de una institución que cumple una función específica en el escenario de la comuna. La participación en la Red implica para cada miembro un compromiso de responsabilidad en el desarrollo de la tarea al mismo tiempo que contribuye a la des-rutinización del ejercicio laboral y profesional de los agentes.

Sin embargo, la relativa autonomía de cada actor de la red requiere ser acompañada por las instancias centrales quienes no siempre asignan valor prioritario al desarrollo de una política territorial. El trabajo realizado permite observar que la Red, sin una orientación clara, agota sus posibilidades en la “buena voluntad” de los actores que la componen y corre el riesgo de vaciarse de contenido, convertirse en un objetivo en sí misma. El respaldo de las áreas centrales con decisión política no sólo revaloriza la tarea del operador sino también aporta creatividad y viabilidad político-institucional a los proyectos que puedan surgir en el campo comunal ya sea en lo que respecta a habilitación de recursos materiales para el desarrollo de actividades como a la legitimidad para convocar a otros actores. La coordinación con los niveles centrales fortalece también la propia capacidad de la Red y aporta mayor integralidad a las intervenciones.

Por otro lado, se observa que la inserción en redes barriales ha permitido incorporar en el abordaje profesional y comunitario las nociones de integralidad e intersectorialidad conceptos centrales del paradigma de derechos. Las experiencias aquí analizadas permiten afirmar que la participación en redes

barriales ha contribuido en muchos casos a la complejización de los abordajes y, en este sentido, a la mejora en la capacidad de articulación y respuesta de las instituciones. Dicho aspecto, no obstante, pareciera ser parte de un proceso de construcción permanente con avances y retrocesos y atravesado por intereses políticos e institucionales diversos.

Luego del impulso que adquirió la descentralización en el año 2005, con la sanción de la Ley de Comunas, la participación comunitaria fue perdiendo importancia en la agenda de gobierno. Sin embargo, no debe perderse de vista que en materia de política social destinada a la infancia es fundamental avanzar en la efectivización de los derechos que deben garantizar los Sistemas Locales de Protección. En este sentido, el protagonismo de las instancias locales de organización intersectorial para el diseño, implementación y evaluación de las políticas sociales destinadas a la infancia requiere de la decisión política y presupuestaria que permita cumplir con las obligaciones asumidas.



## Referencias bibliográficas

- **Andrenacci, L.** (2003). *ImparisCivitatatis. Elementos para una teoría de la ciudadanía*"; en Revista Sociohistórica (Cuadernos del Centro de Investigaciones Sociohistóricas)n° 13-14; Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata.
- **Andrenacci, L. Falappa, F. Lvovich, D.** (2004). *Acerca del estado de bienestar en el peronismo clásico (1943-1955)*. En **Bertranou, J. Palacio, J. M. y Serrano, G. M. (Compiladores)** (2005). *El país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*. Prometeo Libros.
- **Castel, R.** (1997). *La metamorfosis de la cuestión social*. En **Núñez, R.** (s.f.) *Redes. Del rol estático a la posición dinámica en el desarrollo de las prácticas del trabajo social*.
- **Centro de Documentación en Políticas Sociales.** (1998). Documentos 11. *Redes sociales y Redes institucionales*. Foro Intermunicipal Buenos Aires Sin Fronteras. Secretaría de Promoción Social 27-29 de abril de 1998.
- **Consejo de Derechos de Niñas, Niños y Adolescente** (2007). *Informe Anual*. Recuperado en <http://observatoriojovenes.com.ar/nueva/wp-content/uploads/Obs.-2007.-Informe-Anual-Consejo.pdf>

- **Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.** Publicada en [http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg\\_tecnica/sin/norma\\_pop.php?id=26766&qu=c&rl=0&rf=0&im=0&menu\\_id=21502](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/norma_pop.php?id=26766&qu=c&rl=0&rf=0&im=0&menu_id=21502)
- **Constitución Nacional de la República Argentina.** Publicada en Infoleg el 10/01/1995.
- **Corbetta, S. y D'Alessandre, V. (2012).** *La situación de la primera infancia en la Argentina: a dos décadas de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño / Néstor López ... [et ál.];* con colaboración de Irene Konterllnik; Carolina Duer; Florencia Urosevich. Córdoba: Fundación Arcor. E-Book.
- **CUNILL GRAU, U. (2005).** *La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social.* X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Julio. Santiago de Chile. En **Siede, M. y Beutel, G. (2011).** *Prácticas y metodologías de abordaje.* Cuadernillo N°3. Universidad de Entre Ríos-Ministerio de Desarrollo Social. Presidencia de la Nación.
- **Dabas, E. y Perrone, N. (1999)** *.Redes en Salud.*
- **Dabas, E. (1998).** *Redes sociales, familias y escuela.* Ed. Paidós. Argentina.
- **Dabas, E., Casserly, P. y Lemus, J. (2010).** con colaboración de: Mariela Rossen [et.al.]. Módulo 9; *Salud y Redes /* edición literaria a cargo de: Mariela Rossen. 1a ed. 1a reimp. Buenos Aires. Ministerio de Salud de la Nación.

- **Feijoo, M.** (2003). *Nuevo país, nueva pobreza*. Fondo de Cultura Económica.
- **Fernández Arroyo, N. y Schejtman, L.** (2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.
- **Guimarey, Gabriela.** (2009). *La descentralización de la Ciudad de Buenos Aires en comunas. Controversias en torno al diseño e implementación de una política pública*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.
- **Defensoría del Pueblo CABA.** (2010). Gobierno Comunal. *Antecedentes Normativos y Aspectos Jurídicos de las Comunas*. Recuperado en [https://docs.google.com/document/d/1Auugs0\\_0MITkcMYJpShObxIXCjeDZvTrLepwx\\_wlt14/edit?hl=en\\_US](https://docs.google.com/document/d/1Auugs0_0MITkcMYJpShObxIXCjeDZvTrLepwx_wlt14/edit?hl=en_US)
- **Guardia, V. y Suarez, M.** (1998). *Redes sociales y redes institucionales*. Ponencia presentada en el Foro Intermunicipal Buenos Aires Sin Fronteras Organizado por la Secretaría de Promoción Social 27-29 de abril de 1998.
- **Guardia, V.** (2015). *Juegotecas Barriales -Su Conformación como Política Pública*. Centro Lúdico del Programa Juegotecas Barriales. GCBA. Inédito.
- **Lechner, N.** (1997). *Tres formas de coordinación social*. Revista de la CEPAL N°61.
- **Ley CABA N° 114/98.** “Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires” Publicada en [http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg\\_tecnica/sin/normapop09.php?id=1](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php?id=1)

[298&qu=c&ft=0&cp=&rl=1&rf=0&im=&ui=0&printi=1&pelikan=1&sezion=825352&primera=0&mot\\_toda=&mot\\_frase=comunas&mot\\_alguna=](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php?id=7544&qu=298&qu=c&ft=0&cp=&rl=1&rf=0&im=&ui=0&printi=1&pelikan=1&sezion=825352&primera=0&mot_toda=&mot_frase=comunas&mot_alguna=)

- **Ley CABA N°1777/05.** “Ley Orgánica de Comuna”. Publicada en [http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg\\_tecnica/sin/normapop09.php?id=7544&qu](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php?id=7544&qu)
- **Ley Nacional N° 26.061/05.** “Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes”. Publicada en Infoleg el 26/10/2005.
- **Martini, M.** (2003). *El rol de las ONG's en la ejecución de políticas sociales locales*. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Licenciatura en Ciencia Política.
- **MUÑOZ, T.** (2004). *Del Programa de Fortalecimiento Institucional - Mimeo*. En **Siede, M. y Beutel, G.** (2011) *Prácticas y metodologías de abordaje*. Cuadernillo N°3. Universidad de Entre Ríos-Ministerio de Desarrollo Social. Presidencia de la Nación.
- **Nuñez, R.** (2002). *Redes Comunitarias en el trabajo con jóvenes vulnerables*. I Congreso Internacional sobre Salud Mental Y Derechos. Universidad Popular de las Madres de Plaza de Mayo.
- **Nuñez, R.** (s.f.) *Redes Del rol estático a la posición dinámica en el desarrollo de las prácticas del trabajo social*. Recuperado en [http://www.fts.uner.edu.ar/areas/lecturas/redes\\_nunez.pdf](http://www.fts.uner.edu.ar/areas/lecturas/redes_nunez.pdf)
- **Oszlak, O. y O'Donnell, G.** (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Centro de Estudios

de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G.E. CLACSO/Nº4.

- **Oszlak, O.** (1999). *De menor a mejor. El Desafío de la segunda. Nueva sociedad.* ISSN 0251-3552, N° 160. Pag 81-100.
- **Oszlak, O.** (2005). *Políticas sectoriales, transformación estatal y gobernabilidad en la Argentina: de Menem a Kirchner.* X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005
- **Packman, M.** (1995). *Redes el lenguaje de los vínculos.* Dabas/Najmanovich (comp.). Ed. Paidós. Argentina.
- **Pautassi, L.** (2010). *El aporte del enfoque de Derechos a las políticas sociales Una breve revisión.* Taller de expertos “Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones”. CEPAL-GTZ.
- **Repetto, F. y Moro J.** (2004). *Capacidades institucionales y políticas sociales: reflexiones a partir del caso argentino.* En **Bertranou, Palacio y Serrano (Compiladores).** *En el país del no me acuerdo. (Des) memoria institucional e historia de la política social en la Argentina.* Prometeo Libros.
- **Rovere, M.** (2006). *Redes en Salud; los grupos, la instituciones de la comunidad.* 2da. Edición corregida y aumentada. El Agora, Secretaría de Salud de la Municipalidad de Rosario, Instituto de la Salud “Juan Lazarte”. Córdoba.
- **Siede, M. y Beutel, G.** (2011). *Prácticas y Metodologías de abordaje.* Cuadernillo N° 3. Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del



Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos. 1era. Edición.

- **Velurtas, M. y Weller, C.** (2012). *Aportes al debate de las políticas públicas de infancia en la Ciudad de Buenos Aires. Del diseño a las prácticas.* V Congreso Mundial por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia. Infancia Adolescencia y cambio social. San Juan, República Argentina.