

## Objetivos de Desarrollo Sostenible/2030 ODS 10- Reducir la desigualdad en y entre los países

### Descentralización de Políticas Públicas y el rol de las organizaciones de la sociedad civil

- Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de los resultados, en particular mediante la eliminación de las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y la promoción de leyes, políticas y medidas adecuadas a ese respecto
- Adoptar políticas, en especial fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad
- Potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición

*Liliana Seiras<sup>1</sup>- Osvaldo Elissetche<sup>2</sup>-Juliana Ortiz<sup>3</sup>, 2014*

### Resumen

El artículo da cuenta del enfoque y la experiencia de los autores en los proyectos dirigidos al desarrollo de la gobernanza democrática local, las organizaciones de la sociedad civil y su rol en los procesos de descentralización de las políticas públicas a nivel municipal generando acciones que permitan superar la brecha en el acceso a las políticas de promoción de derechos de niños, niñas y adolescentes de Argentina<sup>4</sup>.

Describe algunas consideraciones sobre los aspectos principales de la cooperación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil (OCS) en la descentralización e implementación de políticas públicas en el país, con un énfasis particular en los procesos dirigidos a la construcción de ciudadanía y a la promoción de derechos en el nivel de las comunidades locales. Sobre esta base conceptual, y para ilustrar el enfoque de intervención, presenta el Proyecto Participar por los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, ejecutado entre 2010 y 2012 en la Provincia de Misiones, en la región nordeste de la Argentina, con apoyo del Gobierno provincial y financiamiento de la Unión Europea.

Presenta también el Proyecto Fortalecimiento de Actores Locales para la Protección de Derechos de NNyA, ejecutado entre 2011 y 2014, conjuntamente con los Gobiernos de Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones, con el apoyo de UNICEF.

Ambos partieron de un marco legal actualmente vigente, cuyas características innovadoras presentan, al mismo tiempo, valiosas oportunidades para la promoción de derechos e importantes desafíos en la implementación de políticas públicas en el ámbito local, que aseguren su cumplimiento. Tuvieron como objetivo fortalecer las capacidades de los gobiernos locales para la gestión de políticas, y el rol y las capacidades de las OSC para la difusión de la información sobre los derechos de niños y niñas, el monitoreo y la evaluación de políticas públicas relacionadas con la temática, y la generación de instancias de participación y promoción de la defensa de derechos.

**Palabras Clave:** Gobernanza democrática local – promoción de derechos - desarrollo local - participación-descentralización de políticas- rol de las ONG- capital social

---

<sup>1</sup> Socióloga, Directora Ejecutiva de la Asociación Civil Estudios y Proyectos [lseiras@eyp.org.ar](mailto:lseiras@eyp.org.ar)

<sup>2</sup> Sociólogo, Presidente de la Asociación Civil Estudios y Proyectos [elissetche@eyp.org.ar](mailto:elissetche@eyp.org.ar)

<sup>3</sup> Profesora de historia, Consultora Senior de la Asociación Civil Estudios y Proyectos

<sup>4</sup> En adelante NNyA

## Introducción

### El rol de las ONG en los procesos de descentralización

Diversos cambios políticos e institucionales experimentados en la Argentina en las últimas décadas han conformado el marco político institucional para las acciones de cooperación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil (OCS) en políticas públicas. Por un lado, las políticas dirigidas a la reforma de la estructura, las funciones y la gestión del Estado; por otro, el desarrollo y la consolidación del protagonismo de la sociedad civil.

Estas transformaciones han incrementado el interés y el debate acerca de la *gobernanza democrática* en el país, asociados a una creciente demanda de participación en las decisiones y un acentuado cuestionamiento a las estructuras gubernamentales tradicionales, dadas sus limitaciones para dar respuesta adecuada a nuevas y complejas demandas sociales.

Se hizo evidente la necesidad de revisar el paradigma de la gestión pública, y analizar distintos esquemas de descentralización de las decisiones, y de articulación de los gobiernos con otros actores sociales, como las OSC, procurando nuevos mecanismos de participación en la generación e implementación de políticas públicas, que incrementen el nivel de consenso, la efectividad y la legitimidad social.

Son conocidos los beneficios de la planificación participativa en las políticas públicas, en términos de precisión del diagnóstico, selección de las mejores alternativas y estrategias, adecuada priorización, efectividad de las acciones, compromiso y satisfacción de las comunidades. Las OSC pueden hacer un aporte de gran significación en este sentido, por su imbricación con la base social y su comprensión práctica de los problemas. Sin embargo, el avance en este sentido no está exento de dificultades.

El sector de las OSC tiene un considerable nivel de desarrollo en la Argentina, pero su papel como actor significativo en la discusión y orientación de las políticas públicas es aún limitado, como quedó evidenciado por un relevamiento realizado por CIVICUS en el país (CIVICUS-GADIS-UCA, 2011). El rol reconocido por los gobiernos a las OSC en general suele ser la ejecución en el terreno de programas y proyectos dentro de ciertas áreas temáticas, con orientaciones y modalidades definidas por los mismos gobiernos y los financiadores. Es limitada o inexistente para las OSC la posibilidad de influir sobre ellas, lo cual las coloca muchas veces en el papel de actores críticos de hechos consumados.

Como se viene planteando en diversos ámbitos internacionales, como CIVICUS, Open Forum for CSO Development Effectiveness, Better Aid y otros (y en este sentido la Argentina no es una excepción), se trata de un problema a dos puntas: por un lado, la falta de reconocimiento por parte del Estado del aporte específico que pueden hacer las OSC a las políticas públicas, y de funcionarios entrenados como interlocutores de la sociedad civil; por otro lado, la falta de conocimiento por parte de las OSC de cómo se generan e implementan las políticas públicas, y de los mecanismos de funcionamiento del sector público en general, y cierto temor de ser cooptadas por los partidos gobernantes, que tiende a marginarlas del diálogo político.

En este sentido, un avance que es necesario procurar es la participación de las OSC en todas las

fases del ciclo de las políticas públicas, incorporándolas al proceso desde su misma gestación, y no solamente en etapa final de implementación. Esta es una de las orientaciones de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (OCDE, 2005) y del Programa de acción de Accra (OCDE, 2008) para promover el empoderamiento de las personas y comunidades destinatarias de los programas de desarrollo.

Si el desarrollo es un derecho, el ejercicio de ese derecho requiere empoderar a la comunidad para participar en las decisiones y en el control de las acciones. Las OSC perciben que los recursos disponibles son cada vez más escasos, y entienden que su asignación deficitaria o ineficiente es inaceptable a la luz de la gravedad y urgencia de los problemas a atender. Una visión contemporánea del desarrollo democrático exige fortalecer los mecanismos de participación de la sociedad civil, junto con los del sistema formal de representación. La notoria crisis de representatividad de las organizaciones políticas tradicionales suma argumentos en este sentido.

Las OSC exigen a los gobiernos ocupar el lugar que les corresponde, y se enfrentan al desafío de ejercer de manera cada más completa y efectiva el papel de actor de pleno derecho en la orientación y el control de los procesos de desarrollo, de explorar nuevos modos de articulación con los gobiernos y con otros actores sociales para generar y sostener en el tiempo redes de cooperación; como así también asumir el requerimiento de fortalecer sus competencias para cumplir con las tareas requeridas por estas demandas, como plantean los Principios de Estambul para el trabajo de las OSC como actoras del Desarrollo (Open Forum, 2010).

### La perspectiva de desarrollo local

En la perspectiva de desarrollo local un actor clave, naturalmente, es el gobierno local. El municipio está en contacto directo con el ciudadano, y tiene la responsabilidad y la oportunidad de resolver muchos de sus problemas cotidianos, lo que constituye un capital político irrenunciable. Pero a los problemas tradicionales el municipio han sumado en los últimos tiempos nuevos retos: la polarización y la exclusión social, el desempleo, la pobreza extrema y su feminización, la violencia de género, la inseguridad, el crecimiento de las áreas urbanas precarias, y -fundamentalmente- el asegurar la participación ciudadana para el ejercicio pleno de los derechos.

Sin embargo, al nivel local no siempre se encuentran desarrolladas las capacidades requeridas para enfrentar esas nuevas demandas, las nuevas responsabilidades emergentes de los procesos institucionales de descentralización, y del cambio social. No es solamente que muchos municipios adolecen de recursos técnicos y materiales, sino que tampoco están fortalecidos al nivel comunitario los recursos institucionales y culturales, los nexos sociales para constituir redes de cooperación, etc. Se hace necesario promover capacidades locales para una participación efectiva en el proceso de su propio desarrollo.

Tal como señala C. Furtado (citado por S. Boisier), el desarrollo es un proceso social y cultural, y sólo secundariamente económico; es la canalización de energías sociales en pos de metas compartidas y aceptadas, y esto supone partir de las condiciones y potencialidades del territorio en el cual se desarrollan las intervenciones<sup>5</sup>. A esta dimensión profunda de los procesos que contribuyen al fortalecimiento de la capacidad de las comunidades locales para su propio desarrollo apunta el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que define el “desarrollo de la capacidad” como “el proceso mediante el cual individuos, grupos, organizaciones, instituciones y sociedades incrementan sus habilidades/ aptitudes para: 1) desempeñar funciones claves, resolver problemas,

---

<sup>5</sup> BOISIER, SERGIO, “El lenguaje emergente en el desarrollo territorial”, Centro de Anación, Territorio y Sociedad, p.19

## Estudios y Proyectos

Asociación Civil

definir y alcanzar objetivos, y 2) comprender y encargarse de sus necesidades de desarrollo en un contexto amplio y de una manera sostenible” (UNDP, 1997). Implica, por lo tanto, un conjunto de competencias indispensables para permitir el desarrollo endógeno: a) el sentido de responsabilidad ciudadana, b) la existencia de una ciudadanía activa con conciencia de derechos para ejercer y demandar, pero también de compromisos para asumir. Entendemos que esta es la vía del verdadero “empoderamiento”.

Naturalmente, la existencia y la fortaleza de una cultura cívica es resultado de una serie de procesos sociales y de una historia. No puede gestarse de un día para otro; su fortalecimiento es una tarea que deben asumir todos los agentes comprometidos con el desarrollo sostenible, mediante la participación activa.

La gobernanza local comprendería en este sentido al conjunto de procesos, instituciones, mecanismos y a través de los cuales los ciudadanos y sus organizaciones pueden articular sus necesidades e intereses, mediar sus diferencias y hacer ejercicio de sus derechos y obligaciones en el nivel local.

### El territorio como dimensión de análisis

Los procesos de descentralización se basan en el reconocimiento de que el municipio es la célula primaria del gobierno de las comunidades, y la institución política-administrativa de base territorial -con personalidad jurídica expresada en el derecho público- que se encuentra más próxima y visible para la ciudadanía. Es la instancia de representación política y de administración territorial a la que le corresponde atender directamente los múltiples y diversos asuntos públicos de la vida cotidiana de la población.

En un enfoque de carácter territorial se trabaja con personas y grupos para potenciar sus capacidades, y se busca ampliar las posibilidades de desarrollo del territorio, de manera que este desarrollo se traduzca en cambios sostenibles, apreciados por la población como mejoras en su calidad de vida, constituyendo un espacio posible para la gestión, generación y movilización de los recursos sociales, económicos, culturales y políticos que favorezcan el ejercicio pleno de los derechos. Esto permite una visualización de necesidades humanas como fenómenos complejos e interrelacionados, requiriendo un planteamiento de intervenciones multisectoriales, con la participación de actores diversos. Este enfoque permite además poner mayor atención en comunidades y familias, en lugar de individuos.<sup>6</sup>

Una meta clave en un proceso de desarrollo local es que las mujeres y varones, y los colectivos, sean capaces de moldear sus propios procesos y proyectos de desarrollo, y sean activos/as en su promoción. No alcanza con la sola declaración y el reconocimiento de los derechos ciudadanos; es necesario generar los mecanismos de exigibilidad y los espacios de proposición, ante los cuales la sociedad toda -no sólo el gobierno- toma el compromiso de hacerlos vigentes.

Estas ideas se entroncan con los aportes contemporáneos acerca del capital social y de su papel en los procesos de desarrollo. De acuerdo con un trabajo de CEPAL “el capital social fomenta la acción colectiva, el autocontrol y la responsabilidad social al acercar entre sí a los seres humanos por medio de la confianza, la reciprocidad y el respeto a las reglas del juego; estos elementos son esenciales para todo proceso de desarrollo y, especialmente, el sostenible. Actúa enmarcando la acción

---

<sup>6</sup> GALLICCHIO, ENRIQUE, *Concepción, Aplicación Y Resultados del Empoderamiento en Latinoamérica, Teorías del Desarrollo y Desarrollo Local en América Latina*, Montevideo, Documento Temático N°2, Programa Desarrollo Local -CLAEH, 2002

plenamente individualista en un plano social, orientando las iniciativas y la creatividad no sólo hacia el logro egoísta, sino también en torno del bien común. Asimismo, puede proveer a las organizaciones de las relaciones, redes y contactos que faciliten la consecución de objetivos comunes”<sup>7</sup>. Posiblemente por su intangibilidad, la formación de capital social ha sido generalmente desestimada en su trascendencia para iniciar un proceso de desarrollo.

En el marco de esta noción de *capital social* se encuentra el desarrollo de las redes que se constituyen para la promoción y defensa de derechos. Al respecto, Putnam (1993) señala que “las redes de compromiso cívico, como las asociaciones barriales, las cooperativas, los clubes deportivos, los partidos de masa, y otras similares (...), son la expresión de interacciones horizontales y representan un componente esencial del capital social. Tanto más densas las redes de una comunidad, tanto más probable que los ciudadanos colaboren en ella para bien de todos”<sup>8</sup>.

Lind (1992) entiende que “como ‘mecanismo’ de conducción política... (la red) se trata de la articulación intencional de variados actores para la negociación en pos de una decisión e implementación consensuada de una política, a fin de ganar eficiencia en un contexto de acrecentada complejidad y nivel de incertidumbre; esta estrategia está ligada a la idea de ‘Estado catalítico’ y se diferencia tanto de los pactos corporativos como de los grupos de presión”.

Se presenta así una forma diferente de concebir la gestión pública, incluyendo un conjunto complejo de actores, la promoción de redes que tienden a la horizontalidad, y con un grado creciente de relacionamiento y de cooperación entre el sector gubernamental y las organizaciones no gubernamentales alrededor de objetivos compartidos<sup>9</sup>. Desde el punto de vista conceptual, esta visión de desarrollo local y capital social implica un cambio radical en la concepción del gobierno local y la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes al colocar a la niñez en el centro de los esfuerzos de desarrollo y promover la confluencia de aportes en todos los espacios de gestión.

### Dos Experiencias en Argentina

La Asociación Civil Estudios y Proyectos (EyP) es una OSC con veintidós años de trayectoria en proyectos de desarrollo local. Uno de los ejes de su trabajo es la incidencia en políticas públicas para la promoción de la gobernanza participativa y la protección de los derechos de los ciudadanos (en educación, salud, protección del medio ambiente y gestión de riesgos ambientales, empleo y generación de ingresos), en particular niños/as y adolescentes, mujeres, y pueblos originarios. Para esos fines, EyP colabora en la articulación de actores sociales, el fortalecimiento institucional y el desarrollo de capacidades.

La Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes pertenece al grupo de normativas complejas en su implementación, que involucra no solamente cuestiones de

---

<sup>7</sup> DIAZ-ALBERTINI FIGUERAS, JAVIER, “Capital social, organizaciones de base y el Estado: recuperando los eslabones perdidos de la sociabilidad” en Atria, R. y otros (comp.), *Capital Social y Reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, Santiago, CEPAL, 2003

<sup>8</sup> PUTNAM, R., LEONARDI, R., NANNETI, R. Y.; *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, New Jersey, Princeton University Press, 2003

<sup>9</sup> ELISSETCHE, OSVALDO, “Articulación de Actores para la protección integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Promoción de Redes Intersectoriales Locales”, Buenos Aires, Curso Virtual Gestión Local para la Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, Unidad Didáctica Nº 4, Estudios y Proyectos - UNICEF, 2012-2013

## Estudios y Proyectos

Asociación Civil

diferente índole - jurídicas y no jurídicas - sino también a los tres poderes del Estado, a la sociedad civil y a cada uno de nosotros, los ciudadanos. Se trata de una herramienta legal que ha provocado un cambio de relevancia en el trabajo cotidiano con niños y adolescentes; que debe ser conocida, aprehendida y entendida por todos para reflejarse en la práctica en todo su valor<sup>10</sup>.

A diferencia del modelo tutelar, cuyo circuito se restringía a unos pocos actores que giraban alrededor del juez de menores, el sistema de protección integral de derechos podría definirse como el conjunto de políticas, instituciones y procedimientos que, complementariamente y desde sus respectivas competencias, se relacionan y controlan mutuamente con el objeto de proteger los derechos de las personas menores de 18 años de edad.

En este sentido, la Ley 26.061 –siguiendo a la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas- se constituye en un instrumento jurídico infra constitucional que innova sobre el sentido y alcance de la intervención estatal, con principios, reglas y actuaciones bien diferentes al enfoque tradicional en el campo de la niñez y la adolescencia. Esto se refiere tanto a los contenidos de las políticas, servicios y programas cuyos destinatarios principales son los niños, las niñas y los adolescentes, como a las atribuciones, responsabilidades y relaciones entre los distintos actores estatales y no gubernamentales habilitados para garantizar su bienestar y la protección de sus derechos<sup>11</sup>.

La Ley plantea que es deber de los órganos de aplicación de cada jurisdicción favorecer el acceso a los beneficios previstos por las políticas públicas universales para garantizar el ejercicio de los derechos a la educación, a la salud, al desarrollo humano y a cualquier otro aspecto atinente a los derechos sociales, económicos y culturales que complementen y apoyen la crianza del niño en su grupo familiar y su integración plena a la vida en comunidad. Para ello, sostiene que la Política de Protección Integral de niñas, niños y adolescentes debe ser implementada mediante una concertación articulada de acciones de los gobiernos nacional, provinciales, municipales, y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Título III, art. 32).<sup>12</sup>

En el marco de esta Ley y a partir de un estudio diagnóstico que se realizó en las cuatro provincias de la Región NEA se verificó la necesidad de desarrollar y/o consolidar mecanismos eficaces para favorecer la **participación ciudadana** de los grupos sociales involucrados en las políticas públicas vigentes, la necesidad de **generar consensos sociales** mediante la negociación entre Estado Provincial/Municipios y ciudadanos, y la demanda por **disminuir la brecha** entre lo que debe hacerse según valores, normas y expectativas y lo que se hace según datos y percepciones, en relación con la protección de los derechos de NNyA<sup>13</sup>.

La información disponible mostraba que una atención prioritaria debía conferirse a tres ejes temáticos relevantes para las localizaciones seleccionadas:

- El **derecho a la identidad**, tomando como centrales los aspectos de inscripción, registración y documentación.

---

<sup>10</sup> Ibídem

<sup>11</sup> Ibídem

<sup>12</sup> TEIXIDO, LUCRECIA, “Políticas de Infancia, Gobernabilidad y Descentralización”, Buenos Aires, Curso Virtual Gestión Local para la Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, Unidad Didáctica Nº 3, Estudios y Proyectos - UNICEF, 2012-2013.

<sup>13</sup> ELISSETCHE, OSVALDO, “Documento de Proyecto”, Informe de Sistematización Ciudades por la Educación (Fases I y II) y Fortalecimiento de Actores Locales (2009-2011), pág. 1.

## Estudios y Proyectos

Asociación Civil

- Los **derechos a una calidad de vida digna y el desarrollo de la personalidad**, determinándose como un aspecto clave en este sentido el Trabajo Infantil.
- El **derecho a la integridad física y psicológica de niños/as y adolescentes**, para lo cual el tema central establecido fue la Violencia Familiar

El Proyecto “**Fortalecimiento de Actores Locales y Provinciales para la Protección de Derechos**”<sup>14</sup> tuvo como objetivo lograr que los Niños, Niñas y Adolescentes de 249 municipios de las provincias de Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones tengan acceso a los Servicios Locales de Protección de acuerdo con lo establecido por la legislación nacional y provincial, que conozcan sus derechos y los recursos locales para su protección. Asimismo buscó fortalecer a las organizaciones de gobierno y de la sociedad civil, estimulándolas a recoger de manera sistemática la palabra y la visión de las niñas, niños y adolescentes para orientar acciones significativas de la comunidad en el ámbito local. Las estrategias para su implementación fueron:

- Desarrollar en conjunto con los actores territoriales, locales y provinciales un enfoque de intervención dirigido a maximizar la efectividad de los dispositivos existentes y la aplicación de las Leyes 11/16 de la Provincia de Misiones, y 7.162 de la Provincia de Chaco, que homologan la Ley Nacional No. 26061 de Protección Integral;
- Utilizar una metodología basada en una instancia inicial de reflexión y problematización de saberes y experiencias previas, estimulando a recoger de manera sistemática la palabra y la visión de las niñas y niños, y a orientar acciones significativas de la comunidad en este campo.

### *Características de la intervención*

Como definición institucional Estudios y Proyectos asume que su aporte no reemplaza, sino que complementa y potencia la acción realizada por los mismos actores locales, procurando contribuir a su sostenibilidad futura. Por lo tanto, en este caso el tipo de cooperación propuesta apuntaba a desarrollar las capacidades de los actores locales, tanto institucionales como individuales, promoviendo la co-responsabilidad en la garantía del ejercicio de los derechos de niños, niñas y adolescentes de los organismos de gobierno de las Provincias participantes.

Dichas capacidades serían fortalecidas por medio de acciones en cuatro niveles de intervención:

- a) Promoción de la Reforma Legal;
- b) Capacitación de los servicios;
- c) Desarrollo e implementación de Protocolos para los Servicios;
- d) Sistema de Indicadores y Monitoreo.

Con ese propósito, el diseño de la intervención incluyó como estrategias básicas de acción conjunta y simultánea:

- a) la capacitación de los actores,
- b) la articulación inter-institucional y el desarrollo de redes,
- c) la movilización y la participación comunitaria.

La estrategia de este proyecto para obtener una *mejora en las capacidades de los organismos descentralizados para la promoción y protección de los derechos de los NNyA* se centró en la capacitación realizada a partir del Curso Virtual *Gestión Local para la Protección de Derechos de NNyA* y en la construcción de diversas herramientas junto con los actores claves, que permitieron ampliar el conocimiento sobre lo territorial, así como también contribuir al diseño de estrategias

---

<sup>14</sup> Ver enlace <https://www.facebook.com/FortalecimientoDeActoresLocales/>

## Estudios y Proyectos

Asociación Civil

más efectivas, articuladas e integrales para la promoción o la restitución de derechos vulnerados. La capacitación presencial y virtual estuvo dirigida a los integrantes de las áreas provinciales a cargo de la temática, a representantes de sociedad civil, funcionarios y empleados del nivel municipal cuyo foco es el fortalecimiento de capacidades en relación con los Sistemas de Protección Integral.

El trabajo en el Aula Virtual fue complementado con la elaboración y sistematización de *Guías de Recursos Locales para la promoción y protección de derechos de Niños, Niñas y Adolescentes*, las que incluyen recursos nacionales, provinciales y locales (de todos los Municipios que alcanza el proyecto), así como *Mapas provinciales sobre Trabajo Infantil* con información relativa a las actividades productivas que registran participación de NNyA que trabajan, y las experiencias existentes para su prevención y erradicación y Foros de Adolescentes que concluyeron con recomendaciones para sus gobiernos.

Desde 2011 Estudios y Proyectos ha desarrollado e implementado el Fútbol Comunitario para la Participación (FUCoPA)<sup>15</sup>, que se inserta como metodología de movilización y participación mediante la práctica de un juego de fútbol con reglas adaptadas, dirigida a alcanzar los objetivos de protección de derechos de NNyA con foco en las familias y las comunidades organizadas en el marco del desarrollo local.

### **El Proyecto Participar por los derechos de NNyA de la provincia de Misiones<sup>16</sup>**

Para su desarrollo fueron seleccionados quince municipios que se contaban entre los más vulnerables por: a) sus escasos recursos propios, b) baja densidad del tejido social, c) se encuentran en zonas de frontera, e) en conjunto presentan la mayor concentración de población con altos índices NBI (necesidades básicas insatisfechas) de la Provincia, f) concentran la mayor proporción de población aborigen, g) tienen una proporción elevada de población infantil sobre la población total. Sin embargo, en el curso de las actividades se fueron sumando nuevos municipios interesados en formar parte del proyecto, hasta alcanzar un total de 39 en toda la Provincia. Tuvo una duración de dos años, e incluyó en su diseño una acción conjunta y simultánea del Estado Provincial, los municipios y las organizaciones de la sociedad civil en:

- a) La capacitación de los actores locales (funcionarios, agentes y promotores/as sociales, maestros, etc.)
- b) La articulación inter-institucional y el desarrollo de redes,
- c) La movilización y la participación comunitaria

#### *Características de la intervención*

La capacitación se realizó por medio de diversos talleres presenciales en todas las regiones donde se implementó el Proyecto, pero tuvo como componente fundamental un Curso Virtual. Este Curso estuvo dirigido a ofrecer a los actores de organismos de gobierno y de las OSC una formación introductoria sobre el sentido y alcances de las leyes de aplicación; revisar los roles esperados para su plena vigencia; proveer de herramientas para revisar los objetivos, prácticas institucionales y prestaciones de las organizaciones; analizar nociones sobre exigibilidad de derechos y herramientas

---

<sup>15</sup> Cuyo desarrollo fue apoyado por la empresa Arcor.

<sup>16</sup> Ver enlace <https://www.facebook.com/Participar-por-los-Derechos-de-los-Ni%C3%B1os-y-las-Ni%C3%B1as-de-Misiones-260247864002375/>  
<http://participarmisiones.wordpress.com>



## Estudios y Proyectos

Asociación Civil

para incidir frente a omisiones o violaciones cometidas por los servicios públicos; promover el interés y la movilización de las organizaciones sociales en favor de la adecuación de las leyes provinciales y de las políticas públicas en función de los principios de la Convención de los Derechos del Niño y la ley Nacional sobre protección integral de derechos.

Se formaron redes apoyadas por medio de acciones de convocatoria y capacitación específica, y se realizó un trabajo participativo con todos los actores para la elaboración de mapas de recursos locales y de construcción de herramientas para el conocimiento de la realidad de los territorios, a partir de ellos mismos. En la fase final del Proyecto se desarrollaron 32 Planes de Acción Local (PAL) y un Plan de Acción Regional (PAR), dirigidos a la promoción de derechos en 39 municipios, con la participación de todos los actores locales.

Las acciones del Proyecto permitieron visibilizar casos de vulneración (documentación, trabajo infantil, violencia, abandono) que fueron abordados desde las áreas respectivas al nivel local y provincial. Se conocieron y aplicaron mecanismos de restitución o reparación de consecuencias, se elaboraron mapas de recursos, estrategias y herramientas para optimizar el uso de recursos locales existentes mediante acuerdos interinstitucionales para la prevención y la restitución de derechos vulnerados. Los/as participantes recibieron un fuerte apoyo del equipo técnico del Proyecto para el diseño y la evaluación de sus proyectos PAL y el PAR.

Esta experiencia de saberes compartidos y acciones conjuntas en el ámbito local tuvo como principales resultados:

- Los beneficiarios directos alcanzados por las acciones del proyecto fueron 16.623 niños/as, 308 OSC, 54 organismos gubernamentales, 1951 adultos, incluyendo 802 maestros, funcionarios y familias.
- Se realizaron alrededor de 500 talleres de capacitación, murales, grupos de baile y de teatro de niños/as para promover sus derechos.
- Se realizaron 547 actividades en los municipios, como consecuencia de la participación de los actores en las actividades del Proyecto

### **Algunas consideraciones acerca de las experiencias presentadas**

En los proyectos de colaboración Estado-OSC, lo habitual en nuestro país es que el Estado convoque y lidere las iniciativas, y las OSC acompañen con su trabajo. En este caso fue a la inversa: EyP generó y lideró un proceso de desarrollo local, con una estrategia multiactoral, asociando y promoviendo sinergias con áreas clave de los Gobiernos de las provincias del NEA.

Las dos intervenciones promovieron el acuerdo entre actores territoriales, tanto entre Estado y sociedad civil como entre las mismas OSC. Actores de gobierno y del sector político con mayor conciencia de la necesidad de impulsar políticas públicas eficaces en la materia -y representantes de la sociedad civil con disposición a incidir y a colaborar en ese propósito- iniciaron ese proceso mediante la conformación y puesta en funcionamiento de los mecanismos de articulación (previstos por la legislación pero todavía no existentes a nivel local), y la promoción de normativa y procedimientos, tales como la construcción de dispositivos para la protección de derechos, muchos de los cuales ya están operando.

El concepto de “partir desde lo que tenemos”, realizando un Inventario de Recursos Locales (premisa en todos los proyectos de desarrollo local de EyP), resultó también valiosa para los actores, al

## Estudios y Proyectos

Asociación Civil

comprender y valorizar mejor sus propios activos, encarar las acciones desde una base más objetiva, y asignar los recursos del Proyecto de una forma más eficiente. Ejemplos de esto fueron el aprovechamiento de las capacidades de las redes institucionales de organizaciones que ya tienen trayectoria en el terreno (aunque no hubieran trabajado antes en esta temática específica), y la recuperación de los saberes (y su incorporación a las actividades del Proyecto) de personas que fueron capacitadas en otros proyectos realizados con anterioridad en el territorio.

Los proyectos desarrollaron un buen número de herramientas relacionadas con el relevamiento y la sistematización de información (fichas y guías de trabajo, protocolos, instructivos y manuales, procedimientos de reporte e informes para el acompañamiento y el monitoreo de las actividades, formularios de registro, de satisfacción de los participantes en las actividades, etc.), que fueron utilizadas en las distintas fases de ejecución y se han transferido a los operadores y a los gobiernos locales, y a los gobiernos de otras Provincias de la región nordeste.

La experiencia ha mostrado la necesidad de contar con indicadores y sistemas de monitoreo más eficaces para la apreciación de la situación y los avances realizados, y para el seguimiento y la evaluación de las intervenciones. Otro aspecto innovador fue la metodología basada en una instancia inicial de consolidación de saberes y experiencias previas, estimulando a recoger de manera sistemática la palabra y la visión de las niñas y niños, y a orientar acciones significativas de la comunidad en este campo.

Es posible afirmar que el tema abordado se ha instado en la agenda pública de las comunidades que de una forma u otra se vincularon al proyecto, en la sociedad civil, en los gobiernos municipales, en las escuelas

### Conclusiones y lecciones aprendidas

A pesar de los avances realizados, la heterogeneidad de los procesos de descentralización obligan a pensar **estrategias diferenciadas** al momento de la implementación de las políticas públicas para la protección y el efectivo cumplimiento de los derechos de la niñez en los niveles locales y provinciales, buscando contar con las herramientas políticas, administrativas y financieras de aplicación más adecuadas en cada caso.

Es necesario construir capacidades individuales e institucionales adecuadas en los actores involucrados para realizar las funciones eficaz y eficientemente; con la capacidad de convocatoria y en la fuerza movilizadora necesaria para garantizar un proceso verdaderamente transformador, de acuerdo con el cambio de paradigma que plantea la Convención de los Derechos del Niño.

Con estas herramientas de intervención se realizó, por una parte, un aporte a la movilización social favoreciendo la participación comunitaria de los adolescentes en la generación, mejora y control ciudadano de las políticas públicas a nivel local y provincial y, por otra, de los actores mencionados anteriormente (organismos descentralizados municipales, escuelas, centros de salud, sociedad civil) para promover acciones de prevención de la violencia, como así también de promoción y protección de derechos.

A continuación se sintetizan los principales logros obtenidos a partir de esta experiencia de articulación de actores gubernamentales y no gubernamentales:

- Promoción de la aplicación de la normativa nacional y provincial en materia de identidad, trabajo infantil y violencia familiar (Leyes Nacionales Nos. 26.061, 26.390; 26.150, 24.417,

26.364 y 26.485).

- Fortalecimiento de los recursos locales disponibles que permitan la restitución de los derechos vulnerados, mediante la difusión de los recursos provenientes de políticas públicas y programas nacionales y provinciales como medio para favorecer la toma de medidas de protección integral a nivel de los organismos administrativos descentralizados.
- Mayor visibilidad de las situaciones de vulneración de derechos al nivel de las comunidades locales, y mejor conocimiento de los mecanismos existentes para su restitución y/o la reparación de las consecuencias.
- Generación de herramientas que permiten optimizar el uso de recursos y la articulación interinstitucional (Ficha Única de Registro de Casos de Violencia Familiar en Fontana, Chaco; Guía de Recursos Locales para la Violencia Familiar en Tigre, Buenos Aires; Guía de Recursos Locales para la Promoción y Protección de Derechos de NNyA en las cuatro provincias del NEA, Mapas de Trabajo Infantil en Misiones, Corrientes y Formosa).
- Fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones que trabajan en los temas de niñez y adolescencia para diseñar, planificar, ejecutar y evaluar sus intervenciones en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil, y de prevención y asistencia a las víctimas de violencia, incluyendo la violencia de género.
- Generación de conocimiento y diseño de intervenciones para la promoción de derechos, la prevención del trabajo infantil y la violencia a nivel local: más de 40 profesionales se integraron a los proyectos diseñados por las Redes Locales.
- Más y mejor conocimiento de los actores intervinientes sobre los aspectos relevantes relacionados con la protección integral y las problemáticas de identidad, trabajo infantil y violencia familiar.
- Diseño y aplicación exitosa del FUCoPA, juego de fútbol adaptado, para su utilización en el marco de una estrategia de prevención de la violencia.
- Establecimiento y fortalecimiento de la articulación entre distintos actores territoriales, identificando las funciones específicas de cada uno que pueden contribuir de manera más efectiva en una acción conjunta dirigida a la prevención y la asistencia en los temas mencionados.
- Incidencia en las políticas públicas: adhesión del Concejo Deliberante de Fontana a la Ley Nacional Nº 26.061 de Protección Integral, y a la Ley Nº 26.390 sobre Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente.

Esta experiencia permitió el abordaje de las “brechas” existentes para la acción, entre lo que debería hacerse (según valores, normas y expectativas) y lo que se hace (según datos y percepciones).

Este reconocimiento permite considerar los factores que impiden cerrar las brechas, y clarificar las responsabilidades e intereses de los actores claves, así como los ámbitos prioritarios en los que se requiere comprometer esfuerzos y recursos para realizar acciones efectivas, por ejemplo, la modificación de ciertas prácticas establecidas y el mejoramiento de la eficacia en los procedimientos, para ponerlos en concordancia con los postulados de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes que promueve la Convención sobre los Derechos del Niño, y que garantiza en el territorio nacional la Ley No. 26.061.

Entre los principales desafíos que cabe enfrentar para superar los factores que limitan el desarrollo marcan la desigualdad territorial se encuentra la falta de coordinación institucional entre organismos de gobierno, tanto a nivel horizontal (políticas nacionales de educación, salud, trabajo, vivienda y otros) como entre los distintos niveles de gobierno (nacional, regional, local), así como entre los

gobiernos locales, los actores públicos, los actores privados y la sociedad civil.

Para diseñar, implementar, monitorear y evaluar políticas públicas que contribuyan a crear sociedades más inclusivas es necesario fortalecer la institucionalidad social y sustentar las diversas opciones de políticas mediante pactos sociales que permitan acuerdos sobre objetivos y medios, con el enfoque de derechos como base para avanzar en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (CEPAL, 2016a).

Para avanzar en la reducción de las brechas sociales, es fundamental considerar las especificidades y desigualdades asociadas al territorio como una variable esencial para el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas sociales. Este es el gran desafío pendiente de América Latina y el Caribe, una región que presenta las mayores brechas socioeconómicas del mundo (Bárcena y Prado, 2016). En particular, supone un desafío para las políticas sociales, que solo podrán contribuir a una mayor igualdad si logran articular su labor con las políticas económicas, productivas, laborales y medioambientales en el marco del desarrollo sostenible postulado por la Agenda 2030.

### Bibliografía

BARATTA, ALESSANDRO, Democracia y Derechos del Niño en *Justicia y Derechos del Niño*, Número 9, Santiago, Chile, UNICEF, 2007.

BARREIRO CAVESTANY, FERNANDO *Desarrollo desde el territorio. A propósito del Desarrollo Local*, [http://redelaldia.org/IMG/pdf/Desarrollo\\_desde\\_el\\_territorio.pdf](http://redelaldia.org/IMG/pdf/Desarrollo_desde_el_territorio.pdf) 2000.

CARPIO BENALCÁZAR, PATRICIO, *La perspectiva latinoamericana de desarrollo local algo más que una memoria del encuentro latinoamericano. Retos del desarrollo local, estrategias, escenarios, perspectivas*, Cuenca, Ecuador, 2005.

COTORRUELO MENTA, ROMEO, Aspectos Estratégicos del Desarrollo Local en Vázquez Barquero. A. y Madoery, O. (Eds.). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Rosario, Argentina, Ediciones Homo Sapiens, 2001.

CEPAL - Naciones Unidas, *Capital Social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, 2003.

CEPAL; La matriz de la desigualdad social en América Latina para la I Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, Santo Domingo, 1 de noviembre de 2016.

DE LA TORRE, NATALIA; HERRERA, MARISA, Protección Integral, Familias, Ley y Derechos, Curso Virtual Gestión Local para la Protección de Derechos de N, NyA, Unidad Didáctica N° 2, Estudios y Proyectos - UNICEF, Buenos Aires, Argentina, 2012-2013.

DIAZ-ALBERTINI FIGUERAS, JAVIER, "Capital social, organizaciones de base y el Estado: recuperando los eslabones perdidos de la sociabilidad" en Atria, R. y otros (comp.), *Capital Social y Reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, Santiago, CEPAL, 2003.

DORSTON, J. *¿Que es el Capital Social Comunitario?*, Santiago de Chile, Serie Políticas Sociales, CEPAL, División de Desarrollo Social, 2000.

ELISSETCHE, OSVALDO, "Articulación de Actores para la protección integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Promoción de Redes Intersectoriales Locales", Buenos Aires, Curso Virtual Gestión Local para la Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, Unidad Didáctica N° 4, Estudios y Proyectos - UNICEF, 2012-2013.

ELISSETCHE, OSVALDO, Documento de Proyecto, Informe de Sistematización Ciudades por la Educación (Fases I y II) y Fortalecimiento de Actores Locales (2009-2011), pág. 1.

## Estudios y Proyectos

Asociación Civil

FREEDMAN, DIEGO, "Abordaje preliminar de la Convención sobre los Derechos del Niño y su impacto en las prácticas", , Buenos Aires, Curso Virtual Gestión Local para la Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, Unidad Didáctica Nº 1, Estudios y Proyectos - UNICEF, 2012-2013.

GALLICCHIO, ENRIQUE, *Concepción, Aplicación Y Resultados del Empoderamiento en Latinoamérica, Teorías del Desarrollo y Desarrollo Local en América Latina*, Montevideo, Documento Temático Nº2, Programa Desarrollo Local –CLAEH, 2002.

LECHNER, NORBERTO, *Desafíos* Dorston, J. *Construyendo Capital Comunitario* en Revista de la CEPAL, No. 69. Santiago de Chile, 1999.

LECHNER, NORBERT, *La Política de Desarrollo como un Desafío Cultural*, Desarrollo Humano, PNUD, s/d.

MADOERY, OSCAR, "El Proyecto Político Local como alternativa de Desarrollo" en *Revista Política y Gestión*, volumen 2, Rosario, Universidad Nacional de San Martín, U. Nacional del Nordeste, U. Nacional de Rosario, U. Nacional del Litoral, la Universidad de Chile, Colegio de Sociólogos del Uruguay y el Centro de Investigaciones y estudios Sociales del Uruguay, Ed. Homo Sapiens, 2001.

NACIONES UNIDAS, *Objetivos de desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2005.

OCDE, *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y Programa de acción de Accra*, OCDE, 2008.

OPEN FORUM FOR CSO DEVELOPMENT EFFECTIVENESS, *Principios de Estambul para el Trabajo de las OSC como Actoras del Desarrollo*, 2010.

PUTNAM, R., LEONARDI, R., NANNETTI, R. Y.; *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, New Jersey, Princenton University Press, 2003.

SEIRAS LILIANA, ORTIZ JULIANA, Fortalecimiento de Actores Locales para la Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en Derecho de las Familias, Infancia y Adolescencia, Herrera Marisay otros, INFOJUS, 2014.

SEIRAS LILIANA. ELISSETCHE OSVALDO, Gobernanza democrática local y promoción de derechos: una experiencia en Argentina, en CIVICUS – FACTS Reports Special Issue: Local Democratic Innovations and JOURNAL RESOLIS 02 "Démocratie participative & bonne gouvernance dans le monde" - Les innovations démocratiques locales du réseau de CIVICUS, 2014.

SEN, AMARTYA, "Development as Capability Expansion" en *Journal of Development Planning*, Nueva York, 1989.

TEIXIDO, LUCRECIA, "Políticas de Infancia, Gobernabilidad y Descentralización", Buenos Aires, Curso Virtual Gestión Local para la Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, Unidad Didáctica Nº 3, Estudios y Proyectos - UNICEF, 2012-2013.

TELLO, MARIO, *Las teorías del desarrollo económico local y la teoría y práctica del proceso de descentralización en los países en desarrollo*, Lima, Departamento de Economía Documento de Trabajo 247, Consorcio de Investigaciones Económicas y Sociales (CIES), 2006.

UNDP, *Capacity Development*, Technical Advisory Paper II. In: *Capacity Development Resource Book*, Management Development and Governance Division, New York.1997.

VAZQUEZ VARQUERO, ANTONIO; MADOERY, OSCAR (Eds.), *Transformaciones globales y políticas de desarrollo local*, Rosario, Argentina, Homo Sapiens Ed. 2001.