Observatorio de los derechos de la niñez y la adolescencia

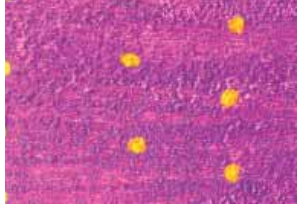
PROVINCIA DE SANTA FE
- ARGENTINA -

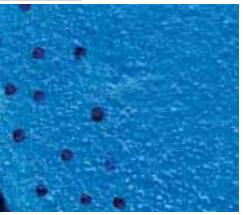
INFORME 2013

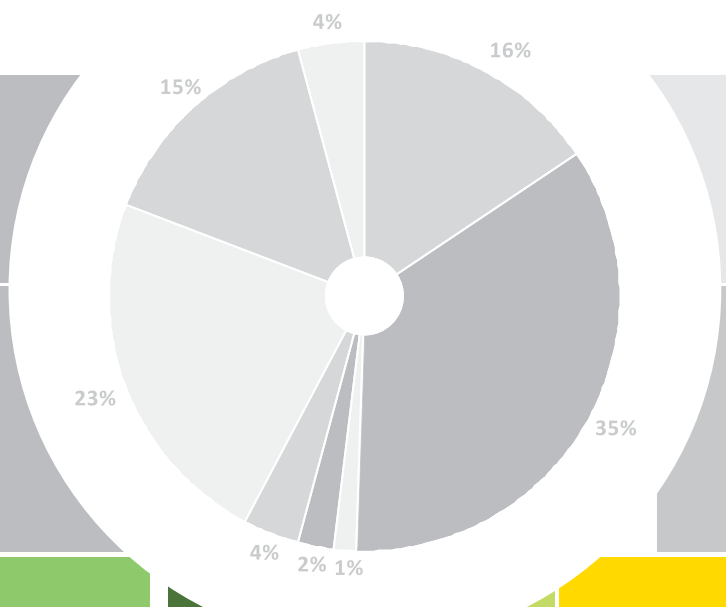
CON EL APOYO DE:
unicef

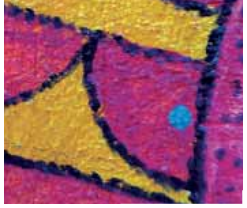
DEFENSORÍA DEL PUEBLO
Provincia de Santa Fe

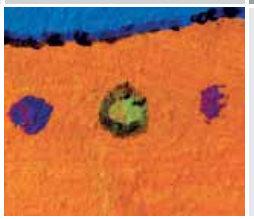
Defensoría de niñas, niños y adolescentes.
PROVINCIA DE SANTA FE






4%
16%
15%
23%
35%
4%
2%
1%





Observatorio de los derechos de la niñez y la adolescencia

PROVINCIA DE SANTA FE
- ARGENTINA -

INFORME 2013

CON EL APOYO DE:

unicef

DEFENSORÍA DEL PUEBLO
Provincia de Santa Fe

Defensoría de niñas, niños y adolescentes.
PROVINCIA DE SANTA FE

índice

Prólogo de Jean Zermatten 6

Presentación / Introducción 8

Parte 1 El Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia de la Provincia de Santa Fe 12

CAPÍTULO 1: El nuevo paradigma: niñas, niños y adolescentes sujetos de derecho. **14**
• 1.1. La niñez como construcción social e histórica. 16
• 1.2. De la "Situación Irregular" a la Protección Integral. 18
• 1.3. Los desafíos para el Estado. 22
CAPÍTULO 2: Institucionalidad para la promoción y protección de derechos. **24**
• 2.1. De la sanción de las leyes a su aplicación. 26
• 2.2. El Sistema Provincial de Infancia de Santa Fe. 27
• 2.3. Cambios en la Normativa del Régimen Procesal Penal. 30
• 2.4. La Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes en su rol de Ombudsman específico. 32
CAPÍTULO 3: El monitoreo como estrategia: construyendo evidencia desde un enfoque de derechos para incidir en políticas públicas. **36**
• 3.1. Origen y Objetivos del Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia. 38
• 3.2. Claves para trabajar desde un enfoque de derechos. 39
• 3.3. Los Sistemas de Indicadores. 41
• 3.4. Algunas reflexiones en torno a la construcción de la información. 50

Parte 2 Primeras lecturas del Sistema de Protección y el Derecho a la Integridad de Niñas, Niños y Adolescentes. 54

CAPÍTULO 4: Características de la población. **60**
• 4.1. Indicadores sociodemográficos. 62
• 4.2. Indicadores sobre condiciones de vida. 72
CAPÍTULO 5: Inversión Social en Niñez y Adolescencia. **88**
• 5.1. El derecho a recibir el máximo de los recursos que dispone el Estado. 91
• 5.2. Gasto Público Social Provincial dirigido a Niñez. 92
CAPÍTULO 6: Protección Integral y Acceso a la Justicia. Aspectos críticos. **110**
• 6.1. Niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales. 112
• 6.2. Trabajo infantil: un problema y múltiples contextos. 130
• 6.3. Jóvenes en conflicto con la ley y el Sistema de Justicia Penal Juvenil. 142

Parte 3 Aportes para pensar políticas integrales en el abordaje de temas complejos 158

CAPÍTULO 7: La vulnerabilidad social de niñas, niños y adolescentes. Escenarios y contextos. 160
• 7.1. Avanzar en miradas más complejas: pobreza, exclusión y "cuestión social". 163
• 7.2. Entornos de las violencias. 169
• 7.3. ¿Adolescentes peligrosos o adolescentes en peligro? 182
• 7.4. Consumo problemático de sustancias psicoactivas. 194
CAPÍTULO 8: Los principios del enfoque de derechos como guías en el hacer institucional: pluralidad, universalidad, integralidad, transparencia, participación. 206

Reflexiones finales y desafíos 234

Anexos 240

Ley Provincial 12.967 242
Resoluciones
• Matriculación escolar a niñas, niños y adolescentes sin DNI. 266
• Monitoreo en Instituciones de Encierro que alojan jóvenes menores de edad en la Provincia de Santa Fe 271
• Cobertura del transporte escolar para niñas y niños con discapacidad. 272
• Monitoreo a los Institutos de Justicia Penal Juvenil. 281
Opiniones Consultivas
• Ampliación del reconocimiento legal de niños y niñas provenientes de familias formados por parejas del mismo sexo no casadas. 286
• Procesos penales que involucran a niñas, niños y adolescentes víctimas de delitos contra la integridad sexual. 287
Propuestas
• Agencia Provincial contra la trata de niñas y niños vinculada a economías delictivas. 288
Solicitud
• Amicus Curiae. Solicitud de Medida Cautelar presentada por la Defensora Analía Colombo ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 292
Metodología Inversión social
• Parte 1. Aspectos metodológicos para la cuantificación de la Inversión social en Infancia. 296
• Parte 2. Proceso de cuantificación del Gasto Público Provincial destinado a la Niñez y Adolescencia. 298
La voz de quienes tienen voz 302

Bibliografía 310
Índice de cuadros y gráficos 314

La Convención sobre los Derechos del Niño. ¡Garantizar el paso del niño objeto al niño sujeto!

La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (que aquí llamaremos la Convención o, simplemente, la CDN) celebrará el 20 de noviembre de 2014, su 25° aniversario. Este instrumento vinculante ha incorporado la noción de los "derechos del niño" dentro del vocabulario común y, especialmente, la Convención ha consagrado una nueva postura sobre la niña y el niño, la que los considera como personas integrales y no solamente como mujeres y hombres pequeños, o como adultos en miniatura.

Este reconocimiento es ciertamente simbólico pero no sólo eso, ya que hace a las niñas, niños y adolescentes titulares de derechos, **"sujetos de derechos"** según la terminología consagrada, expresión que viene a oponerse a la de **niño objeto**: objeto de prestaciones y de protección, pero también muy a menudo objeto de explotación y de malos tratos por parte de los adultos.

El nuevo desafío que debemos enfrentar, entonces, es pasar de una visión paternalista, protectora y "asistencialista" de las y los niños, a un enfoque basado en el derecho, que reconozca que "tienen derecho a…", y no solamente que los Estados, o las familias, o los adultos "deben…" nutrirlos, alimentarlos, protegerlos, cuidarlos y educarlos. Un enfoque muy nuevo que necesita que nosotros, los adultos, aceptemos este hecho: que los niños, nuestros niños, todos los niños y niñas, tienen derechos.

Cuando los 193 Estados[1] que forman parte de esta Convención ratificaron el instrumento, ninguno estaba realmente preparado para una aplicación inmediata y plena de sus disposiciones. De modo general, puede decirse que si bien los mecanismos estatales de asistencia y de prestaciones (alimentación, alojamiento, educación, salud…) y los dispositivos de protección (contra las situaciones de abandono, de negligencia o de maltrato, contra la explotación económica, sexual, contra las epidemias) estaban relativamente bien desarrollados, por el contrario, los Estados se encontraban, desde mi punto de vista, poco o nada preparados para afrontar esta nueva evidencia de **que las y los niños, por el mismo hecho de su nacimiento, poseían derechos.** Y derechos estrictamente personales que podían hacer valer, en forma directa o mediante representación, de acuerdo a su edad o a su grado de madurez; y que, en el caso de representación, los niños disponían de la posibilidad de tener un representante autónomo, diferente de sus padres, sobre todo en casos de conflicto de intereses entre los padres y los niños, o en el caso en que los niños fueran víctimas de sus padres.

La legitimidad de esta posición nueva debe ser buscada en el **artículo 12** de la CDN que da el derecho al niño, capaz de comprender el tema en cuestión, de expresar su opinión en todas las decisiones que le conciernen. Este artículo 12 consagra el derecho de ser escuchado, pero aún más, el poder de influenciar las decisiones que conciernen al niño como individuo singular, o a los niños (el grupo colectivo de los niños, grupos identificados o niños en general); esta disposición obliga también a los Estados a, por un lado, recabar la palabra del niño, y por otro, a tomarla en cuenta.

No se trata entonces solamente de que las niñas, niños y adolescentes sean escuchados pro forma, sino de algo más que ser escuchados y comprendidos. Significa la posibilidad de que puedan obtener un control sobre las decisiones a tomar y, por lo tanto, sobre su futuro.

Este artículo 12 es, en mi opinión, indisociable del **artículo 3, párrafo 1 de la CDN**, que impone a todos los decisores públicos o privados evaluar, antes de tomar una decisión, donde está el **interés superior del niño** (es decir, proceder a una evaluación individualizada de cada situación antes de cada decisión); esto es, promover la solución más favorable al niño en el momento de la decisión, pero también dentro de la perspectiva de la evolución del niño. Este paso se apoya de manera obligatoria sobre la palabra del niño, como lo prevé el artículo 12. Por lo tanto, el artículo 12 es el medio privilegiado para determinar cuál es el mejor interés del niño. ¿De qué otra manera podría ser?

Este estatuto de la niñez es francamente novedoso, y la historia no ha conocido precedentes. Los Estados se encuentran entonces ante una modificación muy importante de las relaciones que sostienen con el niño, como ser singular, o con los niños, como grupo plural.

La gran cuestión que se nos plantea a nosotros y a

1- Al momento de la redacción de este artículo, 194 Estados son parte de la CDN, con la reciente incorporación de Sudán del Sur en diciembre de 2013. Es, por lo tanto, una ratificación casi universal. Somalía y los Estados Unidos no han ratificado todavía este tratado. Es el tratado sobre derechos humanos más ratificado de la historia.

los Estados es entonces no solamente reconocer los derechos, sino también favorecer su aplicación. Sabemos que mucho se ha hecho en el plano legislativo y que numerosas leyes han sido adoptadas en muchos países, que los mecanismos se han puesto en marcha, que los servicios han sido creados… Pero el cambio de mentalidad que nos permita tomar en cuenta a las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos todavía no se ha logrado, lejos estamos de lograrlo. Continuamos reflexionando de manera conservadora, mostrándonos autoritarios, perpetuando estereotipos y no tomando en cuenta las competencias y las capacidades de las y los más jóvenes...

Sin embargo, está en marcha un avance importante: la ratificación por parte de 10 países del tercer Protocolo de la Convención sobre las quejas individuales (OPIC), que entrará en vigencia en abril de 2014; consagra la realización de esta idea de que el niño es capaz de expresar su opinión y de hacer valer sus derechos individuales porque, frente a la violación de estos últimos, podrá presentar una queja ante el Comité de Ginebra. Es la etapa que faltaba para reconocer plenamente al niño como titular de derechos. Uno de los efectos esperados de este Protocolo no es ver a todos los niños venir a quejarse a Ginebra delante del Comité, sino más bien de favorecer, a nivel nacional, la puesta en marcha de mecanismos internos de denuncias.

En su Observación General N° 2 (2002) llamada "El rol de las instituciones nacionales independientes de defensa de los derechos del hombre en la protección y la promoción de los derechos del niño", el Comité ha sostenido desde hace mucho tiempo la idea de que los Defensores de niños, Oficinas de Ombudsman, u otras instituciones independientes de derechos del niño deberían formar parte de las obligaciones que los Estados han contraído en la Convención, debiendo existir en todos. No es, de lejos, el caso, y en numerosos países no existe aún este tipo de mecanismo.

Las Instituciones independientes de defensa de los derechos del niño (no importa que forma tengan) y los servicios oficiales que se encargan de la niñez y la adolescencia (educación, salud, seguridad social, migraciones...) desempeñan roles diferentes y no deben ser confundidos. El Estado no puede delegar sus obligaciones. Estas instituciones no pueden oponerse porque desempeñan roles complementarios.

La preocupación constante del Comité es entonces que los Estados comprendan las funciones tan distintivas de los órganos y garanticen la independencia de las Instituciones nacionales de los derechos del niño: independencia en cuanto a su misión, independencia en su financiamiento, independencia en cuanto a la posibilidad de recibir denuncias y darles seguimiento. Esta independencia está definida claramente en los llamados Principios de París. En la Observación General Nº 2, el Comité da indicaciones detalladas referidas a la creación y a los modos de funcionamiento de las instituciones independientes de defensa de los derechos del niño.

Si bien la forma y el mandato de estas Instituciones pueden diferir, el Comité, por el contrario, insiste mucho sobre la especialización de las personas y de los profesionales que trabajan dentro de estos mecanismos: los derechos del niño son específicos, los niños tienen necesidades particulares, los procedimientos no pueden ser idénticos a los aplicados a los adultos. Hacen falta, por lo tanto, mecanismos que puedan dar respuesta a aquello que esperan las niñas, niños y adolescentes.

En el momento de soplar las 25 velas del cumpleaños de la Convención, sería bueno recordar este gran cambio en el reconocimiento del estatuto del niño, devenido sujeto de derechos y actor de su destino; y de abogar por el desarrollo, en todas partes del mundo, de instituciones nacionales de derechos del niño y, allí donde ya existan, reclamar su fortalecimiento, su especialización, recursos humanos, financieros y técnicos suficientes y su independencia plena e íntegra.

Dr. Jean Zermatten

Presidente del Comité de los Derechos del Niño
2011-2013.
- NACIONES UNIDAS -

Presentación

La presente publicación recoge las lecciones aprendidas durante el primer año de trabajo del Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia de la Provincia de Santa Fe.
A partir de los datos recabados en este estudio podemos compartir los resultados de la cooperación entre las instituciones que le dimos origen y formamos parte de él: UNICEF Argentina y la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe.
Guiados por el principio de participación, agradecemos a todos los actores del Sistema Provincial de Infancia por su predisposición para colaborar y brindar información, entendiendo que el hacer colaborativo permite tejer la red que necesitamos para hacer realidad el nuevo paradigma de niñez y adolescencia.
En Santa Fe celebramos que el importante, valioso y necesario aporte que brindan las herramientas del Observatorio para conocer, defender, promover, exigir y garantizar los derechos de las y los niños se dé en el marco de un organismo público de control con competencias específicas; porque es muy difícil reparar los derechos vulnerados sino se conocen o no existen ámbitos donde ir a reclamar.
Con base en los principios y características del nuevo modelo de Protección Integral, se conformó la Defensoría como un espacio plural de referencia de los derechos humanos de niñas, niños y jóvenes que garantice el ejercicio pleno de la ciudadanía y de sus derechos sin diferencia de acceso a la estructura de oportunidades. Porque como Estado tenemos muchos desafíos para continuar fortaleciendo y profundizando la democracia.

Uno de ellos es el deber de priorizar la vida y el desarrollo pleno de las niñas, niños y adolescentes. Son sus derechos y es nuestra responsabilidad. Para todo el universo de la niñez, pero sobre todo para quienes necesitan especial protección.

Vemos que en la Protección Integral es donde más se expresan las dificultades para dejar atrás el sistema tutelar. Por eso decidimos abordar a lo largo de las siguientes páginas este tema específicamente.
Compartimos nuestro aporte, nos comprometemos a continuar construyendo colectivamente, y a sumar miradas para lograr una sociedad más respetuosa de las libertades y más garante de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia.

Todos los meses, todos los días, las niñas, niños y adolescentes siempre son hoy.

Analía Colombo
Defensora Provincial de Niñas,
Niños y Adolescentes de Santa Fe.

Andres Franco
Representante UNICEF Argentina.

Introducción

Entre otras cosas, la Modernidad ha sido el triunfo de la vista por sobre los demás sentidos. Los teatros, los dispositivos, las edificaciones, las representaciones, fueron transformándose en torno a la mirada. Esos ojos omnipresentes, sabios, visionarios, que eran sagrados para distintas culturas antiguas, fueron encarnándose paso a paso en mecanismos de individuación, control, desigualdad; en manos de unos pocos, en nombre de la mayoría.

La técnica ha permitido explorar más allá de las capacidades físicas naturales de la retina humana. Comprobamos que el átomo y el sistema planetario tienen la misma forma, aunque hace siglos se decía que "como es arriba es abajo".

Hoy vivimos rodeados de pantallas. Siempre estamos por ver algo o a alguien, aunque eso que se nos ofrece nos interpele más a escuchar, o a saborear, o a acariciar.

Este protagonismo del ver actúa tanto en los escenarios cotidianos, como en el culto a la imagen. Todo parece indicar que lo que no sale en los medios de comunicación no existe, y que las apariencias diferentes a las que se imponen son dudosas, o riesgosas.

Pero si hay muchas y muchos espectadores, quiere decir que hay otras y otros que son vistos, y que pocas veces llegan a mirar a quien los mira.

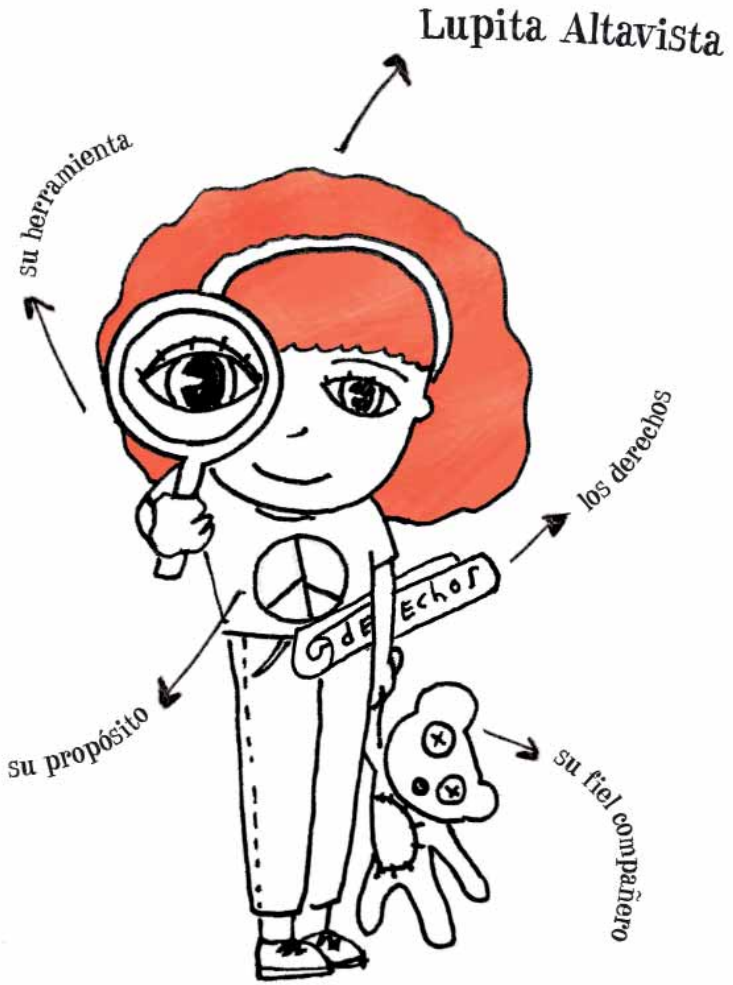
Porque otra de las cosas modernas, entre otras más, es la aparición de la niñez en el relato de las historias, las sociedades, las culturas. Ellas y ellos, que antes eran considerados adultos pequeños sin voz, que no tenían espacios, ni juegos, ni vestimentas adaptadas a sus necesidades, pasaron a ser "el futuro de las naciones". ¿Qué difícil, no? De no ser tenidos en cuenta a cargar con el porvenir de la humanidad…

Y como ya se había iniciado la disputa entre los puntos de vista para definir el orden correcto y normal de las cosas, las perspectivas adultas buscaron atribuirse definir qué es ser un nene, una nena, o un joven. Sin preguntar a quienes lo son en el presente. Sin ver que hay diversas maneras y oportunidades.

Es que la construcción de la identidad es compleja, quizás más en estos años líquidos, en que las instituciones se ablandan y la disciplina da paso al control.

Porque otro –entre múltiples más- de los descubrimientos modernos, es el inconsciente. Ese hilo mágico que une imágenes y vivencias. Que germina metáforas, que une la parte con el todo, que da libertad en un universo común de sentido, que abre grietas. Una posibilidad para articular miradas, para dialogar entre la ciencia, el arte, la tecnología, los saberes populares, las opiniones de todas las personas desde que aprenden a comunicarse.

Ese instante que puede durar mucho, es una oportunidad para instituir lo imaginado. Para transformar la realidad percibida. Para soñar con los ojos abiertos. Hasta ver el mundo que las niñas, niños y adolescentes quieren ver.



MARZO

Firma de convenio UNICEF Argentina – DNNyA.

Convocatoria abierta para la contratación de dos consultores técnicos para el equipo del ODNyA. Más de 90 postulaciones.

La Defensoría de la Niñez convoca a profesionales

ABRIL

Presentación del Observatorio al Gobernador de la Provincia de Santa Fe Dr. Antonio Bonfatti.

Presentación del Observatorio al Gabinete de Ministros de la Provincia de Santa Fe.

Presentación del Observatorio a cada uno de los Ministros del Sistema Provincial de Infancia.
Reuniones con:
Ministerio de Desarrollo Social
Ministerio de Economía
Ministerio de Salud
Ministerio de Educación
Ministerio de Justicia y DDHH
Ministerio de Seguridad

MAYO

Presentación Pública del ODNyA.

1° Ronda Ronda.

Reuniones con referentes técnicos de los distintos Ministerios.

Análisis documental y mapeo de planes, programas y políticas públicas dirigidas a infancia en Santa Fe.

Análisis de otras experiencias de Observatorios a nivel nacional e internacional.

Diseño de la Campaña Provincial para la Prevención del Maltrato hacia niñas niños y adolescentes "La violencia deja marcas. No te borres. Sumate a escribir otra historia".

JUNIO

Nuevas reuniones e intercambio de información con referentes de Ministerios para construir los indicadores.

Desarrollo de las bases y condiciones del 1° Concurso de Producciones y Prácticas Colectivas.

Desarrollo del spot audiovisual y radial de la Campaña.

JULIO

Preparación para el lanzamiento de la Campaña "No te borres".

Ronda de presentación de la Campaña a Referentes y autoridades.

Conformación del jurado del Concurso.

AGOSTO

Lanzamiento público de la Campaña a través del Concurso.

Envío del volante del Concurso a todas las escuelas de la Provincia de Santa Fe.

Viralización del spot audiovisual de la Campaña.

Volanteadas de la Campaña en espacios públicos.

Ciclo de formación: Responsabilidad social de los medios de comunicación.

Lanzamiento del Monitoreo de Medios de Comunicación.

Articulación con el Programa "De ESI se habla" del Ministerio de Educación.

Redes y contactos para la obtención de la información estadística.

SEPTIEMBRE

Segundo encuentro del Ciclo de Formación: Los sistemas de protección integral de la niñez y la adolescencia. Prácticas institucionales desde el enfoque de derechos.

Volanteadas y encuestas en Septiembre Joven.

Presentación del ODNyA en la Red de Mercociudades.

Volanteadas en espacios púbicos.

OCTUBRE

Tercer encuentro Ciclo Formación "La integridad de niñas, niños y adolescentes y los entornos familiares. Análisis y miradas interdisciplinarias".

Participación del "Congreso de los chicos. Hablemos de la Felicidad".

Participación en el marco del taller literario de los Centros de Detención de jóvenes en conflicto con la ley penal.

Participación, registro y sistematización de los talleres de Educación Sexual Integral "De ESI se habla" en 4 escuelas de la ciudad de Rafaela y 4 escuelas de la ciudad de Reconquista.

NOVIEMBRE

Talleres de derechos para niñas, niños y adolescentes en el marco del 20 de noviembre. Resultados preliminares de los primeros meses del monitoreo de medios.

Taller con periodistas junto con UNICEF Argentina y Chequeado.com

Participación en el Taller de intercambio de Experiencias de trabajo con información sobre niñas, niños y adolescentes organizado por UNICEF.

Cuarto ciclo de Formación "Para hablar de/con chicas y chicos".

Cierre del Concurso de Producciones y Prácticas Colectivas.

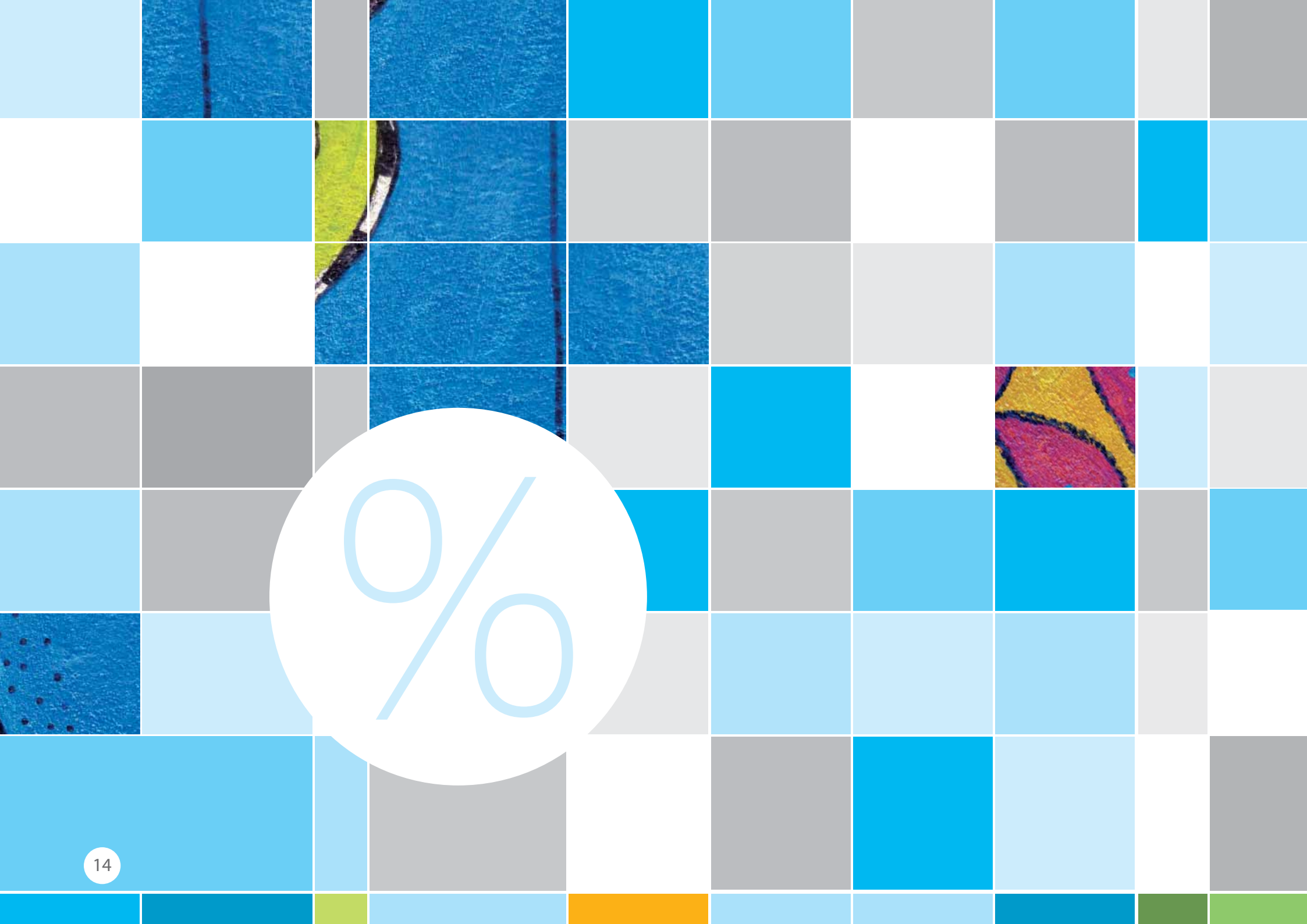
DICIEMBRE

Análisis y sistematización de la información de todos los componentes de la Campaña.

Difusión y entrega de premios a los ganadores del Concurso en sus tres categorías.

PARTE 1

El Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia de la Provincia de Santa Fe



CAPÍTULO

1

El nuevo paradigma: niñas, niños y adolescentes sujetos de derecho

1.1 La niñez como construcción social e histórica

Hablar hoy de la niñez y la adolescencia (o de la infancia, categoría que comúnmente las incluye) exige considerarlas en toda la complejidad que ambas suponen. Deben ser contextualizadas en un momento y en un lugar determinado según el aspecto que se aborde de las mismas.

Muchas veces se las menciona como si hubiera una única y verdadera manera de definirlas, o como si sólo bastaran los rangos etarios para conocer y analizar la realidad de las niñas, niños y adolescentes. Sin embargo, para un análisis profundo es necesario abordar los estudios de infancia en todas sus dimensiones, cruzando y complementando con información de género, diversidad cultural, condiciones socioeconómicas, ubicación geográfica y desigualdad social. Las distinciones por edades no solo son arbitrarias, sino además expresan disputas de sentido y están en constante transformación.

También es importante preguntarse a qué niñas, niños o adolescentes se hace referencia al nombrarlos, o para quiénes están destinadas determinadas políticas públicas en niñez y adolescencia. Explicitar la complejidad de interrelaciones que construyen esos modos de ser, lejos de atribuir esencialidades inmutables.

Además, la infancia tiene una historia. No siempre las niñas, niños y adolescentes han tenido las significaciones sociales que actualmente se les otorgan, aunque sí es posible afirmar que la infancia siempre fue definida y considerada desde el mundo adulto y sus miradas.

Como campo social y categoría de investigación y conocimiento es relativamente reciente, ya que en el mundo occidental los primeros ensayos sobre la educación de las y los niños datan del siglo XVII y se centran en la crítica a las prácticas pedagógicas tradicionales como la escolástica. Más adelante las miradas de la Ilustración retomarían el problema de la educación de la infancia a partir de concebir a los niños como portadores de una pureza o inocencia que el adulto había perdido, ideas que por lo demás los asimilaban al ser humano primitivo por su etapa madurativa respecto de la civilización moderna. Por ello, si bien lo que caracterizaba a los niños (las niñas no son siquiera consideradas en ese lenguaje) era visto de una manera positiva, idealista e incluso utópica, la imagen construida también da cuenta de un estadío de vida incompleto, un atraso evolutivo y madurativo respecto de la razón adulta y por lo tanto de incapacidades o carencias. En este contexto, la dimensión pública y política del niño era prácticamente inexistente, así como sus derechos, que no serían formulados hasta siglos más tarde.

"Si nos ponemos de acuerdo el mundo puede estar mejor".

Expresado por una niña en el Congreso de los Chicos. Hablemos de Felicidad.

Pensando una nueva institucionalidad protectora de los derechos de niñas, niños y adolescentes

La vigente matriz normativa da cuenta de grandes avances, no obstante, se ve cómo los derechos han sido y siguen siendo vulnerados bajo la concepción de la infancia como objeto de protección. Las opiniones de niñas, niños y adolescentes no son escuchadas ni tenidas en cuenta, el voto de los jóvenes fue implementado en el transcurso del año 2013 en Argentina, siendo fuertemente discutida su capacidad para ejercer este derecho. El acceso a la Justicia por parte de niñas, niños y adolescentes es restringido recibiendo en general respuestas de parte del Estado de corte punitivo. Así entonces, son más vulnerables a todas formas de abuso, violencia o formas de explotación, sufriendo mucho más las condiciones de pobreza.
Este análisis desarrollado por CEPAL-UNICEF (2010) en su estudio sobre las condiciones de la pobreza infantil, nos exige pensar qué tipo de instituciones y políticas son necesarias para garantizar el derecho a una protección especial y la promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

La representación de la infancia comienza en la modernidad. Hasta entonces el mundo de las y los niños no se diferenciaba del mundo adulto.
La vida cotidiana, en todos los estratos sociales, era compartida sin la especificidad de tiempos, espacios y objetos destinados a las y los más pequeños. Recién con el advenimiento del capitalismo y la conformación de los Estados-Nación, la familia, la escuela y el Estado serán las instituciones que comiencen a definir a la niñez y la adolescencia, escindiendo el ámbito público del privado, centrándose en el disciplinamiento y la distinción de clases.

"El maltrato y el abuso no se dan solamente en los sectores pobres de la sociedad. El problema es que se visibiliza más en los sectores empobrecidos y vulnerables. Aquellos de mayores recursos económicos encubren la situación, porque tienen con qué". *(Bettina Calvi, Doctora en Psicología y especialista en maltrato hacia niñas, niños y adolescentes, Ciclo de Formación).*

1.2. De la "Situación Irregular" a la Protección Integral

De la invisibilidad y no reconocimiento de la infancia se pasó al Paradigma Tutelar o de Situación Irregular. Bajo este sistema las niñas, niños y adolescentes eran considerados objetos de tutela y cuidados a cargo de las familias y escuelas, que en nombre del "rigor y la buena enseñanza" las y los sometían a distintos modos de crueldad, castigos físicos, relaciones vinculares verticales y de subordinación. Estas medidas se enmarcaban en el Derecho de Familia, heredero del derecho romano civilista tradicional, que concibe a las y los niños como "incapaces" y los liga a la Patria Potestad. De esta manera, el desarrollo de las niñas y niños quedaba a disposición del buen criterio de los padres de familia o, si estos fallaban, de la jurisdicción de menores, avalando así, muchas veces, todo tipo de maltratos.

Por ello, que las niñas, niños y adolescentes comenzaran a tener representación y ocupar espacios en la vida moderna, no significó que se las y los haya tenido en cuenta desde un principio de igualdad respecto de las personas adultas.

La doctrina de la situación irregular se caracterizó por la ausencia de políticas públicas enfocadas en la niñez y adolescencia. Las intervenciones por parte del Estado eran aisladas y se basaban en cubrir necesidades, no en garantizar derechos. Esto, entre otras consecuencias, generó la judicialización de la mayoría de las situaciones de la niñez, ya que se depositaba en la figura del juez la potestad para decidir sobre todas las cuestiones relacionadas con la niñez, en una ambigüedad que no separaba lo penal, de lo social, de lo familiar.

En Argentina, este paradigma se manifiesta en la Ley 10.903 de Patronato de Menores, promulgada el 21 de octubre de 1919, en cuyo artículo 6 establece que "los jueces no podrán proveer la tutela, salvo que se tratase de menores sin recursos o de parientes de los mismos jueces (….), ni proveerla dando a una misma persona varias tutelas de menores de diferentes familias, salvo que se tratase de filántropos reconocidos públicamente como tales".

La familia, otra de las instituciones modernas protagónicas en la construcción histórica de los relatos sobre niñez y adolescencia, no fue ni es una concepción neutral. "Llegó un momento en que la burguesía ya no pudo soportar la presión de la multitud ni el contacto con el pueblo, e hizo secesión. Se retiró de la vasta sociedad polimorfa para organizarse por separado, en un medio homogéneo y entre esas familias cerradas que lo componían, en esas viviendas previstas para la intimidad, en esos barrios nuevos protegidos de toda contaminación popular. La superposición de desigualdades, antes tan natural, se le volvía intolerable; la repulsión del rico ha precedido a la vergüenza del pobre". (Ariés, 1981). Bajo este punto de vista, las madres y padres que vivían en una situación de pobreza no eran considerados como consecuencia de un sistema desigual, sino que eran vistos como sujetos incapaces del cuidado y la protección de sus hijos. Se los definía arbitrariamente y desde una perspectiva económica y de clase como familia vulnerable o incapaz.

"LA PARTICIPACIÓN ES CONSTRUIR UNA COMUNIDAD CON IGUALDAD".

Frase escrita colectivamente por chicas y chicos en el marco de la elección del Presupuesto Participativo Joven en Rosario.

En este contexto, las instituciones escolares cumplieron un rol fundamental tanto como espacios de disciplinamiento y contención de la niñez como de adoctrinamiento y formación de la ciudadanía que la ideología dominante definió necesaria para el crecimiento económico de las sociedades. También fueron un ámbito propicio para el desarrollo de teorías abocadas a conocer a la infancia, sus etapas madurativas, los procesos de aprendizaje, y el cruce con los avances y descubrimientos en el campo de la psicología y las ciencias sociales.

El Patronato de Menores es también la expresión de un siglo caracterizado por la creación de dispositivos e instituciones de encierro y control, como las escuelas normales, los hogares de huérfanos y los "reformatorios". La mencionada ley en su artículo 9 expresa que "los menores sobre cuya situación se haya dispuesto de acuerdo con los artículos anteriores, quedarán bajo la vigilancia del Consejo Nacional del Menor, o del Ministerio Público de Menores, según corresponda, quienes deberán controlar la acción de los respectivos tutores o guardadores, e inspeccionarán, por lo menos cada mes, los establecimientos privados o públicos respectivos, por medio de sus visitadores, asistentes, inspectores o miembros integrantes, atenderán las reclamaciones de los menores y pondrán en conocimiento del juez lo que juzgue conveniente para mayor beneficio del asistido".

Este documento establecía una diferenciación entre las niñas y niños que vivían con su familia y asistían a la escuela, y las niñas y niños que se encontraban en "riesgo social" y eran alojados en hogares para su judicialización. Instituye el discurso de la infancia "normal" y la "anormal", cuyo argumento de diferenciación es la pertenencia de clase; se legitima la intervención del Estado en los sectores sociales más pobres y la no intervención en los medios y altos. (Martínez Muñoz, 2003)

A pesar de que su promulgación fue contemporánea a los inicios del reconocimiento internacional de los Derechos Humanos, que Argentina ratificó inmediatamente la Convención Internacional de los Derechos del Niño y que la incorporó en su Constitución Nacional en 1994, estuvo vigente hasta 2005.

La Declaración de Ginebra de 1924, adoptada por la Sociedad de Naciones (antecedente de la Organización de las Naciones Unidas) que había sido formulada por la Alianza Internacional Save The Children[1] un año antes, señalaba la importancia del derecho a la protección especial de los niños como consecuencia de enfermedades, abandono o desastres, el derecho al bienestar y desarrollo en condiciones normales y a la protección contra la explotación. Esta primera declaración que puso énfasis en el deber y responsabilidad de los adultos de asegurar protección a la infancia, fue

reconocida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948[2] y sirvió de base para la Declaración de los Derechos del Niño, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 1.386-XIV, el 20 de noviembre de 1959; la cual, sin embargo, no fue de cumplimiento obligatorio por todos los Estados. Se trató de un documento organizado en diez principios donde, además de los derechos de los niños y niñas a la protección especial, desarrollo, salud, educación, identidad, nacionalidad, no discriminación, se menciona la responsabilidad de la sociedad y la administración pública de garantizar el cumplimiento de los mismos y aparece enunciado por primera vez **el interés superior del niño** como principio rector.
Treinta años más tarde, el 20 de noviembre de 1989, la Asamblea Permanente de las Naciones

1- En 1919 fue creada Save The Children Fund, con el objetivo de socorrer a las niñas y niños afectados por la Primera Guerra Mundial. Un año más tarde se reorganizó junto a la Union Internationale de Secours aux Enfants (UISE), con el apoyo del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), para dar lugar a la Alianza Internacional Save The Children. En 1923 esta organización formula la primera Declaración de los Derechos del Niño de la historia, la que será adoptada un año más tarde por la Sociedad de Naciones.
2- En 1947, un año antes de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, había sido creado el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) con la misión de ayudar a niñas y niños víctimas de la Segunda Guerra Mundial. UNICEF adquirió estatus de organización internacional permanente en 1953.

Unidas aprobó la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN), el tratado internacional de derechos humanos aprobado más rápidamente en la historia. La CIDN entró en vigencia el 2 de septiembre de 1990 luego de ser ratificada por 20 países. En la actualidad, cuenta con la firma y ratificación de todos los países del mundo, excepto Estados Unidos y Somalia que la han firmado pero no ratificado.

Más de quince años pasaron desde la CIDN, y diez años desde la reforma argentina que le dio rango constitucional, hasta que en octubre de 2005 el Congreso de la Nación sancionó la Ley Nº 26.061 de Protección Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes. En la misma línea, la Provincia de Santa Fe en 2009 adhiere en primer lugar a la ley nacional y luego sanciona la Ley Provincial 12.967 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes junto con su modificatoria del año 2011 (Ley 13.237), la cual varía la regulación de las medidas excepcionales y establece la figura de la medida excepcional de urgencia.

La incorporación de la legislación a nivel internacional, nacional y provincial constituye el primer paso -no por ello un paso menor- en la construcción de un sistema asentado en el **Paradigma de la Protección y Promoción de los Derechos Humanos.** La sanción a nivel internacional de la Convención de los Derechos del Niño y, en nuestro país, la ratificación de dicha convención el 27 de septiembre de 1990 mediante la Ley Nacional 23.089/89, junto con su incorporación al texto de la Constitución Nacional, en 1994, signan el inicio de un camino recorrido.

Una de las transformaciones institucionales más significativas que implica el cambio de paradigma y la sanción de las leyes de promoción y protección integral, es el corrimiento de los Juz-

"Vivimos en una organización 'adultocéntrica', es decir, el centro de nuestra organización son los adultos. Las niñas, niños y adolescentes son cada vez en menor medida un segmento lateral que se acomoda a las necesidades, a los planes y a las pautas de los adultos. Esto que es un principio político, económico, social y cultural se refleja naturalmente en los medios". *(Hugo Muleiro, Defensoría del Público, Ciclo de Formación)*

Niño Sujeto de derechos	Niño Objeto de tutela y propiedad
Con capacidades y potencialidades.	Los adultos deciden sobre sus derechos.
Persona que toma decisiones sobre lo que le afecta.	Incapaz, no sabe, no puede.
Persona que vive intensamente cambios acelerados en su desarrollo.	Solo debe hacer lo que le dice el adulto, manipulable.
Activo, aporta, propone, demanda.	Persona en proceso de desarrollo, inacabado, inmaduro.
Opina, se expresa, busca información.	Pasivo, beneficiario, receptor. Se calla, hace silencio, receptor de información.

gados de Menores para dar lugar a la responsabilidad de todos los efectores del Estado –desde una escuela o centro de salud- que conforman el Sistema de Protección. Y en el campo social y simbólico **instituye a las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos, que deben ser escuchados y tenidas en cuenta sus opiniones en las decisiones que las y los involucren.**

Ahora bien, es importante destacar los avances que comprende la sanción de esta nueva legislación pero no por ello perder de vista los desafíos que la adopción del paradigma impone. Estos pueden leerse tanto a nivel de la institucionalidad necesaria para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas con enfoque de derechos, como también a los términos del cambio cultural, social y simbólico que subyace detrás del paradigma de promoción y protección integral, que implica no sólo el desarrollo de una ciudadanía formal, sino además -y sobre todo- **el rol del Estado** en la promoción de una ciudadanía sustantiva en una democracia material. Autores como Nuria Cunill Grau (2010) y Víctor Abramovich (2006), entre otros, sostienen que una política con enfoque de derechos no puede ser implementada por unas instituciones que contradicen su sustrato normativo. **El marco normativo del enfoque de derechos se sostiene sobre los principios de universalidad, no discriminación e igualdad, exigibilidad, participación e integralidad, los cuales deberían tener un correlato en una nueva institucionalidad pública que pueda llevar adelante la implementación de una política pública** con enfoque de derechos (Cunill Grau, 2010).

"El éxito tiene que ver con la moral, la mirada del otro".

Expresado por un niño en el Congreso de los Chicos. Hablemos de Felicidad.

La gran asimetría adultocéntrica[3]	
ADULTO	INFANCIA
Maduro	Inmaduro
Racional	Emocional (irracional)
Autónomo	Dependiente
Mayor	Menor
Autoridad	Obediencia
Competente	Incompetente
Completo	Incompleto
Público	Privado
Cultura	Naturaleza
Independiente	Dependiente
Trabaja	Juega
Actor	Objeto
Visible	Invisible
Fuerte	Vulnerable
Formado	Maleable

1.3. Los desafíos para el Estado

La legislación en reconocimiento a los derechos humanos de la niñez y la adolescencia y el fortalecimiento del rol del Estado que trae el nuevo paradigma, conviven con las características y consecuencias de la posmodernidad. Entre ellas el corrimiento del Estado benefactor y el avance del mercado, el cambio del modelo del disciplinamiento por el modelo del control, las transformaciones en las ideas de familia, las nuevas funciones sociales que se les exigen a las escuelas, el cierre de las grandes fábricas y el paso de la construcción de identidades colectivas al diseño individual del proyecto propio de vida.

El derecho a la participación de las niñas, niños y adolescentes y su autonomía progresiva dialogan con la interpelación mediática como consumidores. Si el medioevo fue la era donde la infancia no tenía especificidad, esta quizás sea la de diversificación de productos y servicios destinados a las y los chicos, quienes cada vez más influyen en las decisiones de la economía familiary agudizan la brecha entre quienes tienen y pueden comprar y quienes no. La publicidad comienza a ser uno de los relatos dominantes sobre la infancia y la desigualdad social se profundiza.

Promover la participación ciudadana en un

> "Para que un niño sobreviva y se desarrolle se necesita un adulto capaz de alojarlo, de darle alimento, abrigo y buen trato. Con esas tres cosas, si es hombre, mujer, dos hombres, dos mujeres, lo que sea, si esto está garantizado, el crecimiento de ese niño está garantizado". *(Bettina Calvi, Doctora en Psicología y especialista en maltrato hacia niñas, niños y adolescentes, Ciclo de Formación).*

3- Elaborado por Eduardo Bustelo Graffigna en base a Prout, A. "The future of Chidhood" (2005). Rutletdge Falmer, UK, page 31; en *"Notas sobre infancia y teoria".* Un enfoque latinoamericano.

"NUESTRAS IDEAS PARA CAMBIAR EL MUNDO".

Frase escrita colectivamente por chicas y chicos en el marco de la elección del Presupuesto Participativo Joven en Rosario.

momento histórico en el que predomina el consumismo y la disgregación social por encima de la organización civil en reclamo y defensa de sus derechos, modificar la perspectiva adultocéntrica en el abordaje de la niñez y la adolescencia y transformar los modos "paternales" de intervención de lo público, son algunas de las estrategias que dialogan entre la circulación social de sentidos y el cumplimiento de las obligaciones del Estado.

Son tiempos propicios y desafiantes para redefinir e instituir otras formas de ser de lo público y lo privado; para construir colectivamente una ciudadanía activa, en pos de un proyecto de sociedad compartido.

Ese proyecto de cambio social posibilita el protagonismo de la infancia, con su fuerza creadora y su capacidad para traer lo nuevo, regenerar vida y superar el mundo inventado por las y los adultos. Porque *no hay infancia emancipada en una sociedad opresora, por eso la infancia presupone una teoría del cambio social.* (Bustelo, 2007).

Caminar preguntando

¿Cómo es adaptar las instituciones estatales vigentes al nuevo paradigma?
¿Cómo es crear nuevas?
¿Cómo se da paso del sistema tutelar de los juzgados a la conformación del Sistema de Infancia?
¿Qué rasgos del viejo paradigma perviven?
¿Qué criterios adultocéntricos y tutelares reproduce cada uno/a en su tarea diaria?
¿A qué niñas, niños y adolescentes se destinan las políticas públicas?
¿Cómo pensamos y definimos a la "infancia en riesgo"? ¿Bajo qué criterios?
¿Cómo implementamos la universalidad de los derechos en un contexto heterogéneo y desigual?
¿Qué implica la Protección Integral desde un nuevo modelo de Estado?
¿Bajo qué idea de familia definimos la vulnerabilidad?
¿Cuáles son las dificultades propias para abrir en los espacios de trabajo canales de expresión y participación de niñas, niños y adolescentes?

CAPÍTULO

2

Institucionalidad para la promoción y protección de derechos

2.1. De la sanción de las leyes a su aplicación

La incorporación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño a la Constitución Nacional le otorgó a los derechos de niñas, niños y adolescentes máxima jerarquía jurídica en el ordenamiento interno e implicó para Argentina asumir el compromiso de garantizar el cumplimiento de los mismos y modificar las prácticas y legislaciones que no se adecuaran a ella.

En este marco normativo, y en un contexto de organización social en defensa de los derechos humanos que fue creciendo en la escena pública con el advenimiento de la democracia, se iniciaron los reclamos sobre la necesidad de una nueva ley de niñez y adolescencia.

Fue así que en 1998 ingresó al Congreso de la Nación un debate parlamentario que se renovó cada año y culminó en 2005 con la sanción de la Ley Nacional 26.061. Este proceso se inició con el proyecto de ley sobre Protección Integral que obtuvo media sanción en la Cámara de Diputados, fue modificado en Senadores y vuelto a tratar en la Cámara baja. De esta manera, la redacción final de la ley expresa siete años de labor parlamentaria, enriqueciéndose en las Comisiones de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, de Justicia, de Legislación General, y de Presupuesto y Hacienda, con los dictámenes de mayoría y minoría[1].

Resulta enriquecedor recordar que las críticas al proyecto con dictamen de mayoría y los puntos clave que aportaron los proyectos con dictamen de minoría se centraron en:

- No judicializar cuestiones asistenciales.
- No separar a las niñas, niños o adolescentes de su centro de vida por motivos de vulnerabilidad social.
- Derogar las instituciones jurídicas propias de la "Ley de Patronato".
- La definición clara y precisa de las competencias administrativas y judiciales de los tres poderes del Estado.
- Conceptos, alcances y procedimientos de las Medidas de Protección y las Medidas de Excepción.
- La organización descentralizada y la federalización de las autoridades de aplicación.
- La participación ciudadana, en especial la de las niñas, niños y adolescentes.
- Las incumbencias del sistema penal juvenil.

Es decir, la discusión se centró fuertemente en la definición del sistema de protección integral, en cómo plasmar el nuevo paradigma en la organización institucional, técnica y legislativa del Estado.

> "Hay una frase que parece simpática y tierna y es 'los niños son el futuro´. Y lo que nosotros estamos diciendo es que 'los niños son el presente´. Son personas hoy, no son futuras personas". *(Hugo Muleiro, Ciclo de Formación).*

1- Se consideraron los proyectos de ley de la señora diputada González de Duhalde y otros señores diputados, el proyecto de ley de la señora diputada Barbagelata y otros señores diputados, el proyecto de ley de la señora diputada Hernández y otros señores diputados, todos referidos al régimen integral de protección de los derechos del niño y el adolescente, y han tenido a la vista los proyectos de ley de la señora diputada Musa y otros señores diputados, del señor diputado Bonasso y otros señores diputados, de la señora diputada Roy y del señor diputado Moreau.

2.2. El Sistema Provincial de Infancia de Santa Fe

En cuanto a la conformación del Sistema de Protección Integral, se establecieron tres niveles:

• **Nacional**: es el organismo especializado en materia de derechos de niñez y adolescencia en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional;

• **Federal**: es el órgano de articulación y concertación, para el diseño, planificación y efectivización de políticas públicas en todo el ámbito del territorio de la República Argentina;

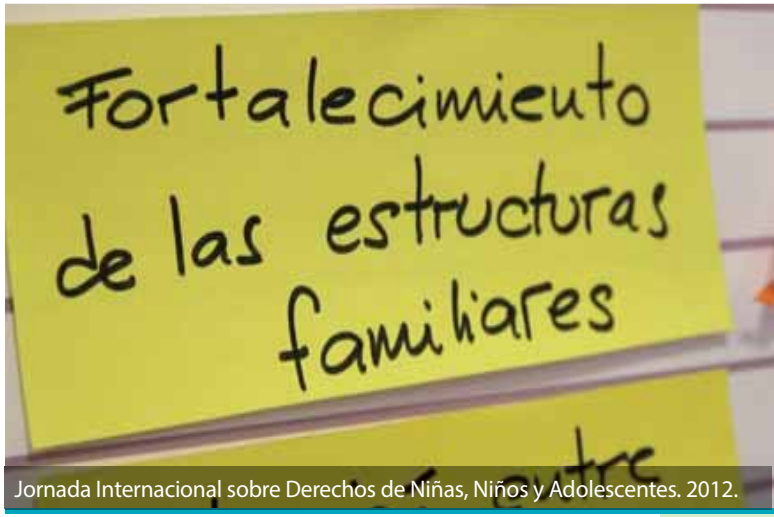
• **Provincial**: es el órgano de planificación y ejecución de las políticas de la niñez y la adolescencia, cuya forma y jerarquía, determinará cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, respetando las respectivas autonomías así como las instituciones preexistentes.

A partir de entonces Santa Fe adhiere a esta ley nacional y se dispone a trabajar en su implementación a nivel provincial, dando origen a la Ley 12.967 cuatro años después.

La Ley Provincial 12.967 de Promoción y Protección Integral (2009) crea el **Sistema Provincial de Promoción y Protección Integral de los Derechos de la Niñez, la Adolescencia y Familia**. Está conformado por organismos públicos y organizaciones no gubernamentales involucrados con los derechos de la niñez y la adolescencia. Se trata de los organismos, entidades, dispositivos y servicios que integran o ejecutan servicios en las áreas de competencia de los Ministerios que menciona el Artículo 34 de la ley.

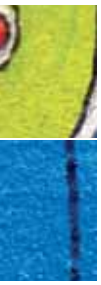
El Sistema constituye un abordaje integral para el diseño, planificación, coordinación, orientación, implementación y supervisión de las políticas públicas de acuerdo al rol desempeñado por los distintos actores que lo componen. Su conformación implica un fuerte desafío tanto para adaptar las instituciones estatales vigentes como para crear nuevas.

En cuanto a la modalidad de intervención, se establece **un primer y un segundo nivel**. El primer nivel de intervención es el encargado de actuar en situaciones de amenaza, urgencia y vulneración de los derechos, así como también desarrollar programas y actividades de promoción a nivel local, contempladas en las **Medidas de Protección Integral*** (Art. 50). Está integrado por: Centros de Acción Familiar, Centros de día y Guarderías, Centros de Salud, Hospitales Generales y Servicios para la Atención Médica de la Comunidad (SAMCo), Vecinales, Escuelas y Equipos Socioeducativos, Sedes Territoriales del Ministerio de Desarrollo Social y Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos de las distintas Municipalidades y Comunas, así como los



Jornada Internacional sobre Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. 2012.

Centros de Orientación a Víctimas de Violencia Familiar y Sexual junto con comisarías.
El segundo nivel de intervención brinda asistencia técnica y jurídica a los Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos para la intervención concreta y el diseño de los programas.
Adopta y aplica **Medidas de Protección Excepcional**** (Art. 51), actuando de forma coordinada con los mencionados Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos. Está conformado por las autoridades regionales –las dos Direcciones Provinciales– y la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, que es la autoridad de aplicación del Sistema.
En relación con la territorialidad se organiza en **niveles local, regional y provincial.**



"Eficacia es la palabra clave. Nuestra obligación como periodistas es señalar cuando esa eficacia no existe. Y sacarnos de encima los prejuicios que arrastramos desde la época del patronato, cuando era un Estado omnipresente el que decidía qué era mejor para los niños, desde la tutela y no la garantía de derechos". *(Sonia Tessa, Ciclo de Formación).*

NIVEL LOCAL

• Las Autoridades Administrativas de Promoción y Protección de Derechos del Ámbito Local son las áreas responsables de desarrollar planes y programas de promoción y protección de los derechos de la niñez y la adolescencia, en el ámbito territorial de los Municipios y Comunas de la Provincia.
• La ley propende a que en cada municipio o comuna la Autoridad de Aplicación establezca órganos descentralizados denominados "Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos" los cuales pueden depender de la Provincia o de gestiones conjuntas a partir de la celebración de convenios con municipalidades o comunas.
• Los Servicios Locales deben contar con equipos profesionales interdisciplinarios, los que se encargan de adoptar y aplicar las medidas de protección (Art. 30).
• En Santa Fe la autoridad de aplicación conformó equipos territoriales interdisciplinarios que articulan con las instituciones que conforman el primer nivel y con los juzgados de familia. Los mismos forman parte del Segundo Nivel de Intervención y se encuentran en:
Región 1 - Nodo Reconquista: Vera, Reconquista.
Región 2 - Nodo Rafaela: Rafaela.
Región 3 – Nodo Santa Fe: Distritos Noroeste, Noreste, Sur y la Costa.
Región 4 – Nodo Rosario: Distritos Centro-Norte, Oeste, Noroeste, Sur, Centro-Oeste, Villa Gobernador Gálvez, Departamentos San Martín, Belgrano, San Lorenzo, Iriondo, Caseros y Delegación Sudeste Villa Constitución.
Región 5 – Nodo Venado Tuerto: Venado Tuerto.

Jornada Internacional sobre Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. 2012.

NIVEL REGIONAL

• Las Delegaciones Regionales brindan asistencia técnico-jurídica a los Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos para la intervención concreta y para el diseño de los programas (Art. 31).
• Adopta y aplica Medidas de Protección Excepcional, actuando de forma coordinada con los mencionados Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos.
• Las Delegaciones Regionales son órganos descentralizados de la autoridad de aplicación. En la Provincia de Santa Fe se encuentran organizadas por nodos, de la siguiente manera:
Nodo 1 – Reconquista: en las ciudades de Reconquista y Vera.

Nodo 2 – Rafaela: en la ciudad de Rafaela.
Nodo 3 - Santa Fe: en la ciudad de Santa Fe.
Nodo 4 – Rosario: en las ciudades de Rosario, Villa Constitución, San Lorenzo.
Nodo 5 - Venado Tuerto: en la ciudad de Venado Tuerto.

NIVEL PROVINCIAL

• Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia: es la autoridad de aplicación de la ley, su función principal es coordinar el Sistema Provincial en los ámbitos locales, regionales y provinciales (Art. 32).
• Comisión Interministerial de la Niñez y Adolescencia (Art. 34).
• Dirección Provincial de Promoción de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia (Art. 35).
• Consejo Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes (Art. 36).
• Defensor/a Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes: tiene a su cargo velar por la protección y promoción de los derechos de las niñas, niños y adolescentes (Art. 38).
• Registro de organizaciones no gubernamentales (Art. 49).

"Cuidar, ser respetuosos, ser amable, es ser bueno".

Frase del Congreso de los Chicos.
Hablemos de la Felicidad.

¡Para exigir mis derechos tengo que conocerlos!

Autores como Cunill Grau (2010), Abramovich y Pautassi (2006) sostienen la importancia de la construcción de instituciones tales como los Ombudsman para lograr implementar políticas con enfoque de derechos. Ello se fundamenta en que son estas nuevas institucionalidades de control y monitoreo las que se erigen como espacios para la exigibilidad y la promoción de los derechos de la ciudadanía.
No sólo es importante que existan estas instituciones, sino también que la ciudadanía pueda acceder a información sobre sus derechos, cuáles son las políticas creadas para ello y qué resultados tienen las mismas, promoviendo de esta forma la participación de la ciudadanía en todo el ciclo de las políticas públicas. Esta estrategia es encarnada por la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes, con el objetivo de gestar espacios de rendición de cuentas de todo el sistema provincial de infancias, para aportar así al empoderamiento de una ciudadanía activa y sustantiva.

"Hay que cambiar de lugar para ver distintas cosas".

Frase del Congreso de los Chicos.
Hablemos de la Felicidad.

2.3. Cambios en la Normativa del Régimen Procesal Penal

La Ley 12.967/2009 también trae aparejada la modificación del régimen Procesal Penal, la Ley orgánica del Poder Judicial "juzgados de Menores" y la Ley 11.452/1996 Código Procesal de Menores. En cuanto a:

PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD: este principio establecido en el Artículo 40.3 de la Convención de los Derechos del Niño implica que "los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber infringido esas leyes […]". Se debe resaltar que los Jueces de Menores ejercen su competencia de forma exclusiva en materia de niñas, niños y adolescentes de conformidad y con las limitaciones dispuestas en la Ley Provincial de Promoción y Protección Integral.

DEL PROCESO: se completará, con intervención del Asesor, el Defensor y el Fiscal, en un plazo sumarísimo. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a participar activamente de todo el procedimiento, que es verbal y actuado. Las actuaciones son gratuitas y exentas de carga fiscal. Se prevé luego de una sentencia condenatoria, una audiencia de conciliación sobre la medida tutelar. La ley Provincial de Promoción y Protección Integral establece en su Artículo 25 las garantías mínimas de procedimiento.

DE LA DEFENSA: se define el derecho a hacerse asistir y defender por abogados especializados, desde el momento en que fuera detenido. Se reconoce la garantía de confidencialidad en las comunicaciones del o la joven con su abogado. Se ha reconocido la independencia del abogado Defensor provisto por el Estado con el Asesor. Intervendrán en el proceso bajo sanción de nulidad, el Ministerio Fiscal, la o el joven imputado, su Defensor y el Asesor.

DE LA PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD: la detención, la prisión preventiva o cualquier medida que implique privación de la libertad se utilizarán como último recurso y durante el período más breve que proceda. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a que su familia, afectos y representante legal sean informados inmediatamente del lugar donde se encuentran, así como también a comunicarse de forma privada con quien considere en un plazo no máximo a una hora.

RESPECTO DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES NO PUNIBLES: la ley distingue las actuaciones, en tales casos se prevé el archivo de las actuaciones y se remitirá la causa para Mediación al funcionario designado a tal fin, se notificará al Asesor. Previo a la remisión, se realizará una audiencia con las partes.

El diálogo entre el rol del Asesor y del Defensor en los procedimientos judiciales que involucran a niñas, niños y adolescentes expresan la convivencia del sistema tutelar y el sistema de protección integral en este campo; debido a que la ley nacional 22.278, conocida como "Régimen Penal de Minoridad" y promulgada durante la última dictadura cívico militar, permanece aún vigente.
En este sentido, **es necesario resaltar la importancia de continuar impulsando una nueva ley nacional de justicia penal juvenil adaptada al nuevo paradigma,** que regule las cuestiones de fondo que no puedan ser abordadas por las normativas provinciales. Así como también la modificación del Código Procesal Penal de Jóvenes de la Provincia de Santa Fe, en consonancia con la reforma y puesta en marcha del nuevo sistema para adultos.

*Medidas de Protección Integral

Están destinadas a preservar o restituir a las niñas, niños y adolescentes el goce y ejercicio de sus derechos amenazados o vulnerados, o la reparación de sus consecuencias, ya sea por acción u omisión del Estado o de la sociedad civil.
Su adopción supone la consideración de la aplicación de diferentes programas, dispositivos y servicios del Sistema que no implican la separación de las niñas, niños y adolescentes de su centro de vida.

**Medidas de Protección Excepcional

Son subsidiarias y temporales, implican la privación de la niña, niño o adolescente de su centro de vida cuando su interés superior lo requiera.
Actúan cuando las Medidas de Protección Integral son insuficientes o inadecuadas.
La Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia, la Dirección Provincial de Promoción de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia, y las Delegaciones Regionales, son los organismos facultados para adoptarlas.

2.4. La Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes en su rol de Ombudsman específico

Ombudsman es un concepto de la lengua sueca, que si bien no tiene traducción a la lengua española, se utiliza frecuentemente como otro modo de decir "Defensor del Pueblo". Alude a que fue en Suecia donde se institucionalizó esta figura por primera vez, en 1809, luego de una disputa entre el rey y el parlamento, aunque los orígenes de la importancia del control del poder político se encuentran 500 años antes de Cristo, en la Grecia Antigua, la República Romana, el Imperio Persa y el Imperio Chino.

Su figura es un gran aporte al fortalecimiento de las democracias, ya que desde un ámbito estatal independiente debe controlar y equilibrar el ejercicio de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como también garantizar que se escuchen, tomen en cuenta y solucionen los reclamos y quejas de la sociedad civil. Tiene por mandato la representación ciudadana para la defensa de los derechos humanos, con los objetivos de mejorar el funcionamiento de la administración pública, la rendición de cuentas del Estado y el acceso de las y los ciudadanos a la justicia.

Se encuentran Defensores del Pueblo en distintos países del mundo, muchos de ellos surgieron después de la Segunda Guerra Mundial y la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Algunos se desempeñan en temas específicos como los Derechos del Niño, ya que se toma en cuenta que las niñas, niños y adolescentes son más vulnerables a las violaciones a los derechos humanos y tienen menos posibilidades de ejercer presión a los gobernantes o acceder a los tribunales que las personas adultas. La primera Defensoría especializada en los derechos de niñez y adolescencia se conformó en Noruega en 1981.

"HAY QUE VIVIR EN DEMOCRACIA, TODOS TENEMOS DERECHO, AUNQUE SEAMOS DIFERENTES SOMOS COMO EL OTRO".

Frase del Congreso de los Chicos.
Hablemos de la Felicidad.

En Argentina la Defensoría del Pueblo de la Nación se creó mediante la Ley 24.284 en 1993, y luego se incorporó a la Constitución Nacional con la Reforma de 1994. Santa Fe da origen a su Defensoría Provincial en 1990, a través de la Ley 10.396, ubicándose así en los orígenes de la historia de las Defensorías del Pueblo del país.

La primera Defensoría Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes de Argentina se constituyó el 8 de marzo de 2012 en Santa Fe. Esta Provincia fue pionera en adecuar su sistema de promoción y protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia a las exigencias normativas establecidas por la Ley Nacional 26.061.

En el marco del Sistema Provincial de Protec-

EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

¿Qué es una política pública? "Son programas, proyectos, presupuestos que destinan nuestros gobernantes, instituciones para los más chicos, chiquitines, pequeñines, pequeñinos, chiquilines, chiquititos, pimpollitos, gurises, crianzas, gurrumines"[2].

Al hablar del ciclo de las políticas públicas nos referimos a una construcción que nos permite avanzar en el análisis de las mismas. Si bien existen variantes con relación a divisiones en las cuales puede pensarse la dinámica del proceso, sin concebirlas como fases estancas de una secuencia lineal podemos referirnos a:

• La construcción de la agenda: cuando una situación problemática es un tema dentro de la agenda pública, es decir que es tomada como prioridad por el poder público.

• La formulación de la política es la fase donde, después de considerar y poner de manifiesto los actores sus posiciones, se toma una decisión sobre la estrategia a considerar.

• La implementación del programa o programas establecidos, se trata de la ejecución y puesta en marcha de los recursos necesarios para que se lleven a cabo las acciones planificadas.

• Seguimiento que se produce a lo largo del tiempo de la ejecución y debe alimentar las fases para ir ajustando lo planificado.

• Evaluación que permite ponderar, corregir y ajustar la formulación de la política. Se trata de un análisis, con posterioridad de su ejecución que permita dar cuenta de los efectos en la sociedad que ha tenido dicha política.

2 - Extracto de la canción realizada con motivo a la presentación pública del Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia. "¿Qué es un observatorio?" (en línea) Disponible en: http://www.youtube.com/watch?v=8VhyfbQFigE

Ronda Ronda con actores del sistema realizado en mayo de 2013.

ción y Promoción de Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia que gesta la Ley Provincial 12.967 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes de marzo 2009 y su Decreto Reglamentario 619/2010, se crea la figura y el marco legal de actuación, competencias y funciones del Defensor/a Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes en el ámbito de la Defensoría del Pueblo.

Son herramientas de actuación legítimas de esta Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes:

• **Oficios:** son los usados más frecuentemente. Transmiten un requerimiento, generalmente de información, a otros actores del Sistema.

• **Resoluciones:** transmiten la conclusión y postura de intervención tomada por el órgano de control (Defensoría) en un caso determinado. Es la Recomendación del Ombudsman, producto de la labor de investigación llevada a cabo en una actuación, tendiente a modificar, mejorar

"HAY QUE PONER UN POCO DE CADA UNO. Y COMBINANDO ALGO DE LO QUE A CADA UNO LE GUSTE. LO QUE QUIERE LA MAYORÍA".

Frase del Congreso de los Chicos.
Hablemos de la Felicidad.

y/o reparar algún error, omisión, actuación deficiente y/o negligente de Organismos de la Administración Pública Central.

• **Opinión Consultiva:** es un parecer solicitado a la Defensoría y se constituye como una "cita de autoridad" en determinado tema. La misma aporta valor y aval simbólico.

• **Presentación Judicial:** son pedidos al Poder Judicial, en tenor de comparecencia, manifestación o solicitud.

• **Disposición:** se refiere al cierre de un expediente.

• **Propuesta:** acciones, recomendaciones y sugerencias emitidas por la Defensoría y destinadas a los distintos actores involucrados en el Sistema.

El o la Defensora tiene a su cargo velar por la protección y promoción de los derechos consagrados en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño, las leyes nacionales y provinciales y el resto del ordenamiento jurídico. Debe asumir la defensa de los derechos de las niñas, niños y adolescentes ante las instituciones públicas y privadas y la supervisión y auditoría de la aplicación del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el ámbito de la Provincia de Santa Fe. Las principales funciones de la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes son:

• Supervisar las entidades públicas y privadas del Sistema de Infancias, para incidir sobre aquellas políticas públicas que están ausentes o necesitan mejoras.

• Proporcionar asesoramiento a las niñas, niños y adolescentes y a sus grupos familiares. Recibir reclamos o denuncias formulados por las niñas, niños y adolescentes, o adultos a cargo, y llevar un registro estadístico de los mismos.

• Promover y proteger los derechos mediante acciones y recomendaciones ante las instancias públicas competentes. Denunciar las irregularidades detectadas. Informar a la opinión pública y a los denunciantes. Interponer acción judicial contra todo acto que vulnere o restrinja los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

• Difundir los principios emanados de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Proponer las reformas legales necesarias para garantizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Promover las acciones para la protección de los intereses difusos o colectivos relativos a la niñez y la adolescencia.

• Conformar y fortalecer una red articulada en el ámbito local para facilitar la confluencia de recursos destinados a la problemática de amenaza o violación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Si bien la Ley Provincial es el marco normativo de sus funciones, desde el inicio se diseñaron estrategias para gestar una institución que refleje en su modalidad de trabajo los desafíos que supone una organización defensora de los derechos humanos. La principal estrategia de acción definida se centró en la institucionalización acti-

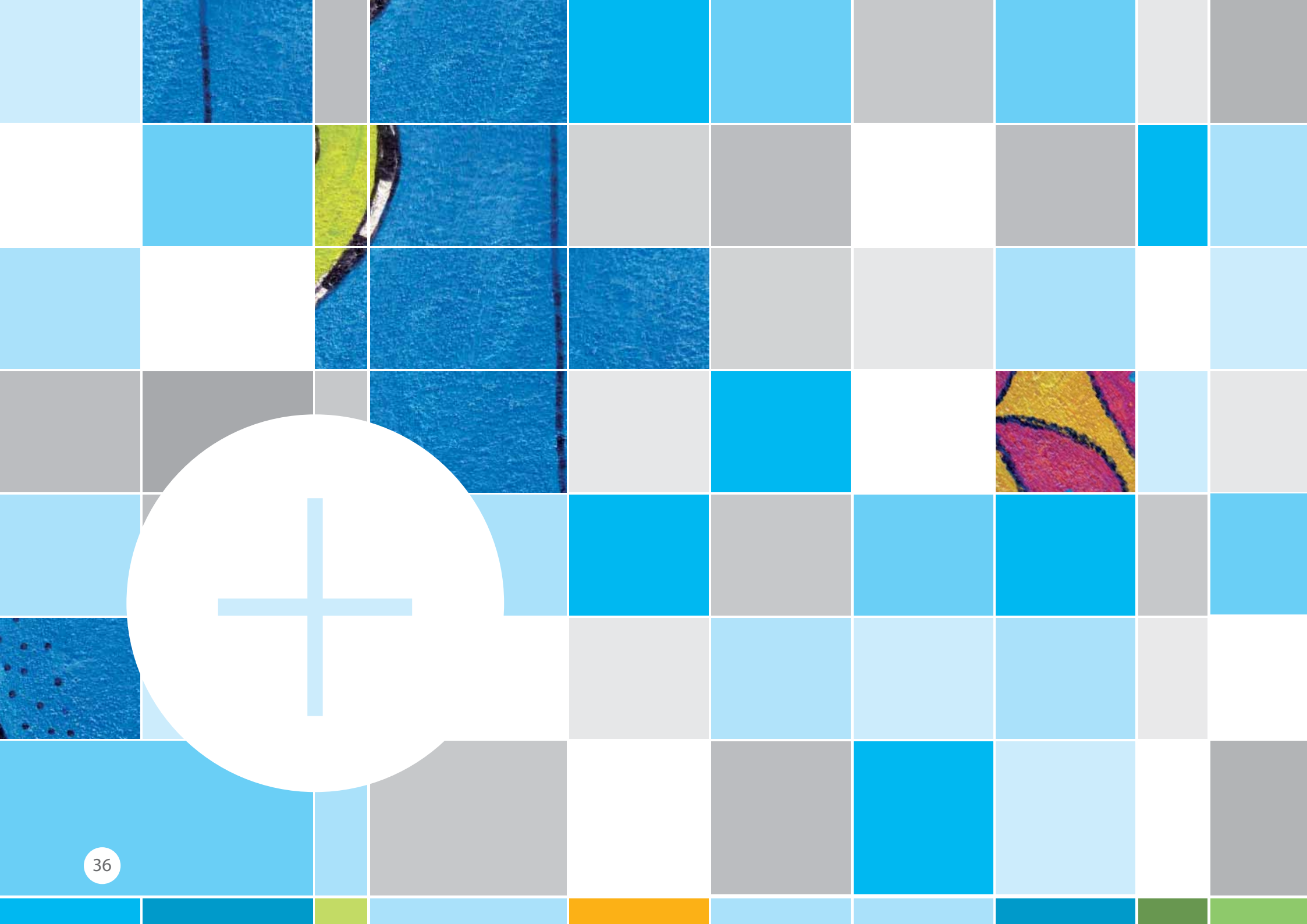
va y cercana de la Defensoría; entendida como la consolidación de un equipo interdisciplinario sólido y profundamente enlazado, conformando un espacio de referencia para que el sistema de derechos de infancias sea una realidad. Se organizó en dos grandes áreas de trabajo:

• **ATENCIÓN INTEGRAL.** La labor del Área de Atención Integral es abordar casos concretos. Desde una mirada global que permita entender y diagnosticar distintas situaciones de vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes y contribuir a la construcción de este nuevo sistema. Un diagnóstico que sirva para optimizar los recursos existentes y generar nuevas estrategias creativas. Su dinámica se basa concretamente en gestar una escucha cálida que contenga a todas las personas que se acercan a la Defensoría e intente dar respuestas claras y rápidas.

• **PROMOCIÓN Y MONITOREO DE DERECHOS.** Esta Área enlaza en su tarea el seguimiento de las acciones del sistema para garantizar los derechos humanos de la niñez y la adolescencia, promoviendo tanto acciones de concientización sobre dichos derechos hacia quienes son responsables de protegerlos, como espacios de participación y ciudadanía activa para niñas, niños y adolescentes. Se concibe al monitoreo como una tarea de seguimiento desde una posición proactiva, que busca tender redes y promover soluciones, apuntando a la plena realización de los derechos consagrados.

La Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes tiene sus delegaciones en las ciudades de Rosario y Santa Fe y en los Nodos Regionales de la Defensoría del Pueblo: Rafaela, Reconquista y Venado Tuerto.

"La coexistencia de ambos paradigmas ha dado como resultado diversas situaciones paradójicas producidas por tensiones histórico-culturales y luchas político-ideológicas, a partir de las cuales es posible dar cuenta de que estamos viviendo un momento histórico de cambios importantes en el que parece estarse rehaciendo la visión hegemónica de infancia, sin que aún podamos tener cuentas claras al respecto de las resultantes de este proceso en el futuro". *Sabine Cárdenas Boudey (2013).*



CAPÍTULO

3

El monitoreo como estrategia: construyendo evidencia desde un enfoque de derechos para incidir en políticas públicas

3.1. Origen y Objetivos del Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia

En el desarrollo de la estrategia de Promoción y Monitoreo de la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes surge como iniciativa junto con UNICEF Argentina la puesta en marcha del Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia de la Provincia de Santa Fe. El Observatorio es para la Defensoría -en su rol de garante de derechos- una herramienta fundada en el desarrollo de información y conocimiento sobre los derechos de niñas, niños y adolescentes. El objetivo planteado fue que el conjunto de actores del Sistema de Promoción y Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y la sociedad civil de la Provincia de Santa Fe cuenten con información clave sobre niñez, adolescencia y género, mejorando sus capacidades de diseño, movilización, ejecución y evaluación de las políticas públicas en la materia.

El Observatorio no se constituye como un mero repositorio de datos sino como una herramienta de producción de conocimiento que permita incidir en el sistema como propulsor de políticas públicas (entendidas éstas como un proceso social entre actores, que apunta a velar por los derechos de niñas, niños y adolescentes). Este diálogo entre los datos y las perspectivas teórico-metodológicas sobre las que trabaja la Defensoría son las que dan impulso al presente informe.

> "¿Qué es bien bien esto del Observatorio?
> Es una institución que se encarga de reunir bien, de juntar bien, recopilar bien, las políticas públicas que involucran a las niñas, los niños y adolescentes"[1].

Los Observatorios Provinciales son una iniciativa de UNICEF para que las niñas, niños y adolescentes sean priorizados en las políticas públicas y para que ellas y ellos demanden el cumplimiento de sus derechos junto a sus familias y comunidades. Para lo cual es "primordial que los formuladores de políticas, los medios de comunicación, las familias y la sociedad en general accedan a un mejor conocimiento sobre la situación de los niños, niñas y adolescentes así como sobre el estado de cumplimiento de sus derechos"[2].

Es por ello que UNICEF apoya el desarrollo de sistemas de información sobre niñez y adolescencia en distintas provincias del país, para poder monitorear la situación de la infancia y diseñar políticas basadas en evidencia. Cada provincia define las características que tendrá el Observatorio, partiendo de la base común que establece el sistema de indicadores. En Santa Fe, el Observatorio es parte del organismo público para los derechos humanos de la niñez y la adolescencia: la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe.

Los principios de este Observatorio se asientan en el diálogo y la retroalimentación de las perspectivas cualitativas y cuantitativas, desarrolla un componente asentando en el construcción de un Sistema de Información en base al Devinfo (sistema de indicadores de derechos de carga y consulta virtual, puesto a disposición por Unicef Argentina), recopilando información estadística generada por fuentes oficiales, que pueda dar cuenta del estado de situación de los derechos de la niñez y la adolescencia. Al mismo tiempo, desa-

1- Extracto de la canción realizada con motivo a la presentación pública del Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia. "¿Qué es un observatorio?" (en línea) Disponible en: http://www.youtube.com/watch?v=8VhyfbQFigE

2 - http://infoargentina.unicef.org.ar/observatorios-provinciales.html

rrolla acciones de sensibilización y participación, sobre todo con niñas, niños y adolescentes, para promover diversas formas de acceder y generar conocimiento.

Estas bases se plasmaron tanto en la obtención de información oficial como en el diseño e implementación de la Campaña Provincial para la Prevención del Maltrato hacia Niñas, Niños y Adolescentes "La violencia deja marcas. No te borres. Sumate a escribir otra historia". A partir de esta iniciativa se buscó abordar integralmente un problema complejo como lo es la violencia hacia la niñez y la adolescencia, y nutrir con diversas miradas las intervenciones del Observatorio y la Defensoría.

3.2. Claves para trabajar desde un enfoque de derechos

Existen diferentes aproximaciones y abordajes de aquellos elementos -por lo general de orden multicausal- que afectan directamente el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia e implican una vulneración de los mismos. Estas formas de aproximarse a la temática son los denominados "enfoques de desarrollo": una manera de ver los procesos que permite la mejora de la calidad de vida de las personas. Dentro de los enfoques de desarrollo coexisten paradigmas diversos, entre los cuales interesa destacar dos que pueden ser complementarios: el enfoque de necesidades y el enfoque de derechos. Es común que se caracterice al primero como "más concreto" y al segundo como de carácter más "abstracto", pero en la realidad ambos enfoques pueden y deberían estar articulados (Save The Children Suecia, 2004).

El enfoque de necesidades es aquél que postula la necesidad de asistir e intervenir en la satisfacción de necesidades de las personas a corto plazo, pero no plantea acciones de transformación más estructurales que permitan revertir dichas necesidades hasta erradicarlas y generar las condiciones para que no vuelvan a presentarse. Por ello su carácter es transitorio y en ocasiones puede conducir a prácticas de tipo paternalista o tutelar, donde el sujeto niña o niño es concebido

Proyecto socioeducativo El Patio en la ciudad de Santa Fe.

"Creo que una de las raíces de la violencia es la discriminación. Y la discriminación significa fundamentalmente considerar que el otro es menos, despreciarlo, entonces no es sujeto de derecho. Lo que es verdad es que la discriminación nunca se ejerce sobre los sectores poderosos, son estos sectores que tienen mayor poder adquisitivo, que están en otra condición los que históricamente han instalado sus intereses como hegemónicos o como lo que es bueno para toda la sociedad, y en realidad solamente es bueno para ellos". *(Viviana Della Siega, Ciclo de formación)*.

-de manera por lo general involuntaria- como un sujeto pasivo, un "objeto de" asistencia o protección que, como dijimos, posee en general un carácter inmediato. Se inscribe, en este sentido, en el viejo paradigma de infancia.

El enfoque de derechos es coherente con el nuevo paradigma de protección integral y viene a cuestionar las prácticas sociales que se limitan a la atención de necesidades sin incorporar otras perspectivas que le otorguen a dicha asistencia un carácter más universal, sostenible, exigible y participativo. Por lo tanto, la intervención sobre las necesidades desde un enfoque de derechos no busca solamente su satisfacción inmediata, sino también, a partir de la identificación y reconocimiento de las mismas, se orientará a planificar acciones a largo plazo que conciban a la niña o niño de manera integral y como sujeto de derechos. Desde esta perspectiva se entiende a los derechos como indivisibles y exigibles para mejorar la calidad de vida presente y futura de las personas, articulando esfuerzos con instituciones y redes de protección de la infancia y haciendo uso de la legislación vigente local, nacional y el marco jurídico internacional.

Concebir a las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos supone considerarlos sujeto de cualquier intervención que se dirija a efectivizar el cumplimiento de sus derechos. La protección integral y las nuevas institucionalidades que de ella se derivan requieren "tratar a Niñas, Niños y Adolescentes con los mismos derechos que los adultos y adultas; reconociéndoles además otros derechos especiales por tratarse de personas en desarrollo y sujetos de derecho. Si con el régimen anterior (Patronato) las necesidades básicas insatisfechas eran consideradas como una situación irregular en lugar de derechos que las políticas públicas debían garantizar y restituir, en la actualidad la imposibilidad de niñas, niños y adolescentes de acceder y hacer ejercicio de los mismos, es entendida como una omisión por parte del Estado" (SNyA de la Provincia de Buenos Aires; UNICEF, 2013: 7).

En la construcción de nuevas institucionalidades y el trabajo desde un enfoque de derechos es importante promover y valorar la participación activa de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en instancias de diagnóstico de situaciones en las que se ven involucrados, así como en la planificación de acciones y políticas destinadas a ellas y ellos. Proyectar acciones desde este enfoque permitiría asimismo la comprensión de las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad social y económica como consecuencia de la desigualdad, con una perspectiva transformadora de la realidad, propositiva y asertiva. Los cambios deben apuntar no sólo a las condiciones materiales de vida sino también a la transformación de las representaciones sociales, concepciones y estructuras simbólicas construidas en torno a la niñez y la adolescencia.

"YO HARÍA UNA CIUDAD FELIZ: CON JUEGOS, QUE NO HAYA DIFERENCIA DE DINERO".

Expresado por una niña en el Congreso de los Chicos. Hablemos de Felicidad.

3.3 Los Sistemas de Indicadores

Se entiende al **Sistema** como una agrupación de indicadores relacionados que pretende mostrar las evoluciones, destacar tendencias y señalar problemas acerca de una situación o fenómeno determinado. Estos indicadores pueden ser asimismo reunidos y conforman un **Sistema de Información**.

Un **Indicador** constituye una medida estadística de un aspecto determinado de la realidad. Expresa las propiedades de un fenómeno o situación del que interesa conocer el estado en que se encuentra. La medición del fenómeno a través del indicador se realiza bajo la consideración de varias escalas o dimensiones. Por definición, el indicador proviene de vincular dos o más datos significativos en relación con la situación o fenómeno que se intenta medir.

Un Sistema de Indicadores orientado al análisis del campo social debe reunir tres características: **ser completo, pertinente y mínimo.** Esto significa que debe considerar todos los aspectos relevantes que estén directamente vinculados con el tema, de manera integrada, con un enfoque acertado y requiriendo la menor cantidad posible de información.

Una de las definiciones más utilizadas por diferentes organismos y autores expresa que los indicadores "son estadísticas, serie estadística o cualquier forma de pronóstico que nos facilita estudiar dónde estamos y hacia dónde nos dirigimos con respecto a determinados objetivos y metas, así como evaluar programas específicos y determinar su impacto" (Horn, 1993).

¿Qué características deben reunir los indicadores?

- Estar inscriptos en un marco teórico o conceptual.
- Ser específicos, es decir, estar vinculados con los objetivos que se planteen en relación con fenómenos económicos, sociales, culturales o de otra naturaleza sobre los que se pretende actuar.
- Ser explícitos, de tal forma que su nombre sea suficiente para entender si se trata de un valor absoluto o relativo, de una tasa, una razón, un índice, etc., así como a qué grupo de población, sector económico o producto se refieren y si la información es global o está desagregada por sexo, edad, años o región geográfica.
- Ser medibles, en particular cuantificables, utilizando una metodología repetible y sin ambigüedades.
- Estar disponibles para varios años, con el fin de que se pueda observar el comportamiento del fenómeno a través del tiempo y espacio y sujeto a una revisión continua.
- Deben ser relevantes y oportunos para la aplicación de políticas, describiendo la situación prevaleciente en los diferentes sectores de gobierno, permitiendo establecer metas y convertirlas en acciones.
- Ser robustos, es decir, no deben verse afectados por cambios institucionales.
- Ser claros, de fácil comprensión para los miembros de la comunidad, de forma que no haya duda o confusión acerca de su significado, y debe ser aceptado, por lo general, como expresión del fenómeno a ser medido.
- Adicionalmente, también al ser materia de política pública, su conceptualización no debe ser tarea exclusiva de los estadísticos.

En el mismo sentido, también debe ser sólido, válido, confiable y comparable, así como factible, en términos de que su medición tenga un costo razonable. Si bien su selección no debe depender de la disponibilidad de información proveniente de encuestas, censos y/o registros administrativos, sino de los objetivos fijados en los programas y proyectos de gobierno, es preciso que los indicadores puedan ser medibles a partir del acervo de datos disponibles.

No obstante lo expuesto, debe dejarse en claro que los indicadores son **solo instrumentos para lograr objetivos,** pero por sí solos no resolverán los desafíos que aguardan en la resolución de la problemática, aunque sí contribuirán a la misma.

¿Cómo se piensa el Sistema de Información del Observatorio?

Entre las reflexiones y aprendizajes realizados desde el Observatorio en su primer año de vida se destaca, además del uso de herramientas específicas para la búsqueda, carga y gestión de la información, un recorrido conceptual dirigido a precisar -sin perder la integralidad de la mirada- algunos recortes específicos relacionados con la vulneración de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, poniendo especial atención en los factores socioeconómicos y culturales que tienen incidencia en esta realidad.

Sebastían Waisgrais, especialista en Monitoreo y Evaluación de UNICEF Argentina. Ronda Ronda con actores del sistema realizado en mayo de 2013.

Desde este proceso se ha impulsado una amplia revisión de bibliografía de referencia, así como construcciones conceptuales y metodológicas que pretenden aportar a la comprensión y abordaje integral de los temas que involucran directamente los derechos de la niñez y la adolescencia. Esta revisión bibliográfica, desarrollada bajo el prisma de los avances normativos ya comentados, se vio acompañada de un análisis minucioso de las políticas públicas, planes y programas vigentes en torno a la niñez y adolescencia en Santa Fe. Tras avanzar en esto, se planteó como estrategia de trabajo el tejido de redes con cada uno de los actores institucionales involucrados para construir y consensuar la información más pertinente para reflejar el acceso de las niñas, niños y adolescentes a sus derechos.

En este proceso surgió el desafío entre la información que se necesita para elaborar indicadores y la información actualmente disponible. Se evidenció que si bien en algunos campos se ha avanzado mucho en el relevamiento y sistematización de la información, en otros resta un largo camino por recorrer. Por ello, la elaboración del sistema supone reconsiderar constantemente la forma de acceder a nueva información.

En el trabajo titulado "Un panorama del bienestar infantil en los países ricos", se afirma que "para mejorar algo, primero hay que medirlo" (UNICEF, Innocenti Report Card N°7, 2007). Este documento supuso una importante apuesta por mejorar la medición de la situación de las niñas y niños basada en una aproximación multidimensional a la realidad de las infancias y juventudes. El último reporte sobre el tema vuelve a insistir en que "es esencial medir el progreso en la protección y promoción del bienestar infantil para facilitar la formulación de políticas, la promoción, la asignación eficaz de recursos limitados y los procesos de transparencia y rendición de cuentas" (UNICEF, Innocenti Report Card N°11, 2013: 4).

Siguiendo con esta idea, el artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), establece que se deben aplicar como Medidas Generales de la Convención "las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención" (CDN, 2007: 11). Una de ellas es precisamente la recopilación de datos,

el análisis y la elaboración de indicadores sobre la situación de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Además de reconocerse la importancia de la calidad de los datos y su aplicación, se insiste también en que la información recopilada se utilice para determinar los problemas existentes y valorar los progresos realizados en relación con las políticas públicas vinculadas a la niñez y la adolescencia, objetivo que el Observatorio se propone llevar adelante a través de la puesta en marcha del sistema de indicadores. Esto implica generar información relevante, mensurable y confiable, necesaria para abordar la situación de esta población. Al mismo tiempo, **los indicadores deben considerarse como herramientas que contribuyen a la toma de decisiones al proveer información científica y técnica que puede ser transformada en acción.** Resultan fundamentales para evaluar y predecir tendencias en relación con una problemática en una región o una localidad, así como para valorar el cumplimiento de las metas y objetivos fijados en las políticas de gobierno. Por ello, cumplen una función activa en el mejoramiento de los procesos de formulación, rediseño, seguimiento y monitoreo de las políticas públicas.

¿Qué se espera aportar con un Sistema de Información sobre los derechos de niñas, niños y adolescentes?

- Monitorear la situación de los derechos de niñas, niños y adolescentes y los programas que los tienen como protagonistas. Percibir cómo esos programas y políticas llegan al territorio provincial.
- Promover el uso de la información elaborada para mejorar el diseño, gestión, implementación y evaluación de políticas públicas.
- Utilizar la información construida como evidencia para que desde la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes se desarrollen recomendaciones y acciones para mejorar la situación de los derechos de la niñez y la adolescencia.
- Construir información pertinente, comparable y confiable, fortalecer un espacio de rendición de cuentas hacia la ciudadanía, promoviendo y concientizando sobre los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes.
- Impulsar vínculos fuertes entre todos los actores involucrados para definir metas y estándares, visualizar juntos los progresos y asumir conjuntamente el compromiso para la concreción de dichas metas.

El Sistema de Información parte de considerar a la niñez y la adolescencia de acuerdo a lo establecido en la Convención de los Derechos del Niño, la Ley Nacional 26.061 y la Ley Provincial 12.967, es decir a todas las personas hasta los 18 años, salvo que, conforme a la ley del Estado, hayan alcanzado la mayoría de edad antes. Sus derechos y garantías son de orden público, irrenunciables e interdependientes.

Los indicadores resultan importantes señales de medición que sirven a los Estados para evaluar sus políticas internas, a los sistemas de fiscalización internacional para monitorear a los Estados y a la sociedad civil y a la ciudadanía en su conjunto para reclamar el cumplimiento de los compromisos asumidos.

¿Por qué pensar en "estándares" para analizar los indicadores?

Los estándares refieren a una definición legal que incluye principios considerados como el resultado del proceso de interpretación de una norma o de un Tratado internacional (Abramovich, 2007). El contenido de un estándar va a ser aportado por las pautas y criterios que establecen las condiciones necesarias para aplicar tal principio y que resulte posible comprobar directamente a partir de los indicadores. Dentro del sistema de derechos humanos se han definido los siguientes estándares: i) contenido mínimo y universalidad de los derechos, ii) utilización al máximo de los recursos disponibles; iii) progresividad y no regresividad; iv) igualdad y no discriminación; v) acceso a la Justicia y mecanismos de reclamo; vi) producción y acceso a la información; y vii) participación de los sectores afectados en el diseño de las políticas públicas, (Pautassi, 2010).

Estos estándares, a su vez, deben ser medidos a través de indicadores, los que se utilizan para supervisar aspectos de la realización progresiva de cada derecho bajo análisis, a partir de establecer una correspondencia, lo más exacta posible, entre la norma contenida en el derecho y la unidad de medida, que es el indicador.

A su vez, en la medida que los indicadores se encuentren desagregados por sexo, raza, etnia, condición socioeconómica y zona de residencia van incorporando el estándar de igualdad y no discriminación.

¿Cómo se organiza el Sistema de Información del Observatorio?

El Sistema de Información basado en indicadores se ha organizado en torno a grupos y subcategorías definidas de acuerdo a los derechos de niñas, niños y adolescentes, en lo que se considera una primera etapa de la **construcción de un sistema con enfoque de derechos**. Lo último supone incorporar los principios -comunes a todos los derechos humanos- de **universalidad, indivisibilidad e interdependencia, así como su exigibilidad y la participación de niñas, niños y adolescentes en la elaboración de políticas que les atañen de manera directa.**

Se considera que el Estado debe garantizar el cumplimiento de todos los derechos de todas las niñas y niños por igual. La verdadera existencia de un sujeto de derecho supone que exista demandabilidad o exigibilidad. Es por esto que resulta de interés para el Sistema de Información poder no sólo describir la situación de las niñas, niños y adolescentes en relación con sus derechos,

LA FELICIDAD SE NOTA EN LOS OJOS, EN LA MIRADA.

Expresado por un niño en el Congreso de los Chicos. Hablemos de Felicidad.

"Los responsables de la toma de decisiones necesitan información oportuna, precisa y confiable sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible. Los indicadores tienen el potencial de convertirse en herramientas importantes para la comunicación de información científica y técnica. También pueden facilitar la difusión de esa información a diferentes grupos de usuarios y a la sociedad en conjunto, lo que ayuda a transformar la información en acción" *(Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente Oficina Regional para América Latina y el Caribe. XIV Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. Ciudad de Panamá, Panamá 20 al 25 de noviembre de 2003) .*

sino complementarlo con una descripción del accionar del Estado para asegurar la protección de los mismos. Dado que el esfuerzo debe ser colectivo, se ha utilizado una metodología participativa de consulta a partir de la cual los expertos, miembros de organismos públicos y Organizaciones No Gubernamentales que trabajan con la niñez y la adolescencia, o en temas que las involucran, han aportado en la selección de las dimensiones o categorías a observar dentro de cada derecho. La información a partir de la cual surge el sistema es de carácter tanto estadístico como documental y se deriva de diferentes fuentes.

Cada una de las dimensiones escogidas para organizar la información comprende un grupo de indicadores específicos, los cuales han sido **definidos evaluando su pertinencia en la medición de los derechos,** de acuerdo a marcos teóricos y documentos técnicos de referencia, y tomando como uno de los insumos principales la forma como pondera su trabajo el Área de Atención Integral de la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes sobre los casos recibidos y atendidos.

"Ha llegado la hora de pasar de la retórica del compromiso universal a la realidad del logro universal".

En el informe sobre el Desarrollo Humano del año 2000, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo plantea la importancia de generar indicadores para los derechos humanos. Su uso sistemático permitiría advertir posibles violaciones, generando señales a las políticas para garantizar las libertades humanas, determinar qué actores están influyendo en la realización de los derechos, promover consenso social en torno a la temática, formulando mejores políticas así como vigilando la concreción de progresos (PNUD, 2000: 89). Este informe remarca que el desarrollo de indicadores de los derechos humanos tiene como objetivo verificar si el Estado respeta, protege y realiza los derechos, como su principal responsabilidad, así como también promueve que se cumplan sus principios fundamentales, que se constituyen en la **no discriminación en el goce de los derechos, la participación y el uso suficiente y adecuado de recursos para ello.**
Los indicadores de derechos humanos evalúan si las personas viven con dignidad y libertad, pero su eje está puesto en la **medición de las obligaciones que asume el Estado** en el cumplimiento de dichos derechos.

¿Qué tipo de información brinda cada dimensión del Sistema de Información?

Dimensión del Sistema de Información del Observatorio	Información que debe incluir
Indicadores Básicos	• Indicadores demográficos, socioculturales y económicos que permitirían realizar una caracterización global de los distintos escenarios en los cuales viven y se desarrollan las niñas, niños y adolescentes de la Provincia. • La información disponible, una vez incorporada en la serie de años, posibilitaría conocer la dinámica poblacional y los cambios en la demografía provincial. • Los indicadores básicos incluidos encuentran luego mayor desagregación a través de otros más específicos vinculados a los derechos, factibles de ser puestos en relación de manera transversal para visualizar a la niñez y la adolescencia santafesina en la complejidad de sus contextos. • Información que permita contextualizar, complementar y profundizar el diagnóstico sobre las condiciones de bienestar y desarrollo de las niñas, niños y adolescentes. • Datos relevantes para situar las políticas públicas que procuran hacer efectivo y garantizar de manera integral y permanente el cumplimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.
Derecho a la Vida	• Derecho Humano fundamental con relación al cual se conciben y estructuran todos los derechos. A través de él se expresa que todas las niñas, niños, adolescentes y sus familias tienen derecho a un nivel de vida adecuado que les posibilite su disfrute, así como la mejora continua de sus condiciones de existencia y protección ante los riesgos. • En el Sistema de Información se ha definido analizar aquellos indicadores que permitan garantizar la vida y desarrollo adecuados de niñas y niños desde la etapa gestacional, poniendo la mirada en el embarazo y el parto para conocer las características de los mismos en relación con las condiciones de vida de madres, niñas y niños, así como en el rol de las instituciones involucradas en su atención, las cuales se analizan detalladamente en vinculación con el derecho a la salud. • Se trata de reconocer los factores que garanticen un nivel de vida adecuado a niñas, niños y adolescentes e identificar aquellos que incrementan su vulnerabilidad o los ubican en situaciones de riesgo de manera directa.

Ronda Ronda con actores del sistema realizado en mayo de 2013.

Derecho a la Salud

• Los indicadores definidos relevan información sobre la posibilidad efectiva que tienen las niñas, niños y adolescentes de acceder a un nivel de salud física y mental adecuado a cada etapa de su desarrollo, por lo tanto se vinculan con los datos concernientes al derecho a la vida.
• Para garantizar este derecho se trabajan indicadores que permitan evidenciar, en primer lugar, la cobertura e infraestructura sanitaria; luego conocer el estado de situación en relación con la lactancia materna debido a la importancia que la misma tiene para el recién nacido y el impacto en su desarrollo futuro.

Derecho a la Educación

• La educación es otro de los derechos que se vinculan directamente al desarrollo de las niñas, niños y adolescentes, de vital importancia en la vida de un sujeto. Durante las primeras etapas de vida favorece la estimulación temprana y aporta las herramientas necesarias para aprovechar oportunidades de desarrollo, espacios de socialización y acceso a la cultura.
• Se brinda información referida a la posibilidad de gozar de una educación que sea de calidad, para ello se analiza el estado de situación de la cobertura-acceso de niñas, niños y adolescentes al sistema educativo obligatorio. Se presenta evidencia sobre las trayectorias escolares con información sobre matrícula, promoción, egreso, repitencia, sobreedad o abandono referenciada geográficamente en la Provincia.
• Se mencionan los dispositivos institucionales que se conformaron para asegurar la educación básica y elemental en la niñez y adolescencia y para una mejor calidad de inserción escolar, atendiendo a situaciones diversas que pueden afectar la misma en forma negativa.

Derecho a un ambiente saludable y sustentable

• Los indicadores refieren al entorno ambiental en el que viven las niñas, niños y adolescentes, el cual afecta y condiciona especialmente sus circunstancias de vida. Por ello se vinculan con cuestiones que puedan poner en riesgo su salud y puedan dar cuenta de necesidades básicas insatisfechas particularmente relacionadas con las condiciones habitacionales y acceso a los servicios mínimos.

Derecho a la Integridad / Protección

• Este módulo contiene grupos de indicadores considerados de tipo "crítico", relacionados con la integridad de las niñas, niños y adolescentes. El derecho a la protección refiere a la obtención de lo necesario para garantizarles una vida digna y el respeto a sus derechos. Para ello, el Estado tiene la obligación de prevenir riesgos y peligros que atenten contra la integridad física y psíquica de la niña, niño o adolescente a través de las políticas y planes diseñados, así como de instrumentar todos los dispositivos que sean necesarios para garantizar su debida atención y protección (artículo 19 CDN).
• Situaciones que se incorporan en la medición de este derecho: extravío de niñas, niños y adolescentes, situaciones relativas a Violencia y Maltrato hacia niñas, niños y adolescentes, tratando de registrar los distintos ámbitos de ocurrencia y tipos de violencia.
• Dentro de los indicadores relacionados con el derecho a la protección se intentará avanzar en el registro relativo a situaciones vinculadas a trata, explotación y tráfico de personas. En el mismo tenor es que se impulsa la inclusión de variables que den cuenta de la problemática del Trabajo infantil y adolescente, así como del Trabajo Adolescente Protegido, de reciente reglamentación en la Provincia de Santa Fe. Los indicadores trabajados buscan reflejar la situación de explotación económica para el lucro del explotador a que se ven expuestas niñas, niños o adolescentes.
• Otro aspecto clave de esta dimensión atañe a las niñas, niños y adolescentes en conflicto con la ley penal.
• Se incluyen asimismo indicadores sobre niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales y relativos a la adopción.
• Información sobre actuaciones ante la vulneración de derechos. Se relevan aquellos casos registrados por instituciones que asisten frente al no cumplimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.
• Se incorporan los indicadores de las actuaciones desarrolladas por la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes en torno a la vulneración de los derechos en el marco de la actuación del Sistema Provincial de Infancia de la Provincia de Santa Fe.

Derecho a la Igualdad

• Se registran indicadores vinculados a garantizar este principio y evitar que niñas, niños y adolescentes sufran discriminación por su género, religión, color de piel, origen cultural, condición socioeconómica, ideología, elección sexual.
• La desagregación de los indicadores de los demás derechos también es un registro para analizar la igualdad de oportunidades para todas y todos los niños.

Derecho a recibir el máximo de los recursos de que disponga el Estado	• Información relevante a nivel provincial relacionada con el artículo 4 de la CDN "Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los Derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional." • Se presentan indicadores vinculados al Gasto Público Social dirigido a niñez.
Derecho a la Identidad	• Se registran indicadores relacionados con el derecho de las niñas, niños y adolescentes a saber quiénes son, quiénes son sus padres biológicos, a tener un nombre y apellido, a tener un Documento de Identidad, así como otros que se vinculan a las nuevas normativas sobre identidad de género y que también se sitúan en Derecho a la Igualdad. Los indicadores trabajados se agrupan en la categoría de libertades civiles.
Derecho al Descanso, Recreación, Deporte, Juego	• Indicadores relacionados con el artículo 31 de la CDN donde se reconocen los derechos de las niñas, niños y adolescentes al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes. • Se apunta a incluir indicadores que evidencian los casos donde se vea garantizado o vulnerado, impedidos o negado este conjunto de derechos, por falta de espacios disponibles, por falta de presupuesto asignado, por prohibición del o la referente adulto a cargo.
Derecho a la Libertad de Expresión y Participación	• Si bien las niñas, niños y adolescentes poseen más restricciones en virtud de su etapa madurativa, el Estado debe asegurarles la libertad de opinión, de expresión y de asociación; así como la libertad de pensamiento, de conciencia y de culto; y el derecho a la participación en los temas y políticas públicas que las y los involucran. • Se exponen indicadores que reflejan los casos donde se vean vulnerados, impedidos o negados estos derechos, ya sea por censura o por falta de canales disponibles para su efectivo cumplimiento.

Cada dimensión de Derechos fue dividida en subcategorías, de manera que los indicadores puedan agruparse según diferentes aspectos relevantes y necesarios a trabajar. A su vez, éstos son presentados detallando su unidad de medida, su subgrupo, su fuente de información y un metadato que clarifica también la forma de cálculo, muestra, alcance y/o limitación.

Para conformar los grupos etarios se trabajó con la clasificación empleada por el Ministerio de Salud, quien toma la clasificación Cie-10 de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Sin embargo, dado que se trabaja con información secundaria, en aquellos casos donde la información no aparezca nominal se empleará la agrupación por edades disponible.

3.4. Algunas reflexiones en torno a la construcción de la información

Ronda Ronda con actores del sistema realizado en mayo de 2013.

En este punto vale mencionar algunas reflexiones que han surgido a lo largo de este primer año de trabajo del Observatorio, las cuales se piensan con relación al desafío que supone, en todos los aspectos, el cambio hacia un paradigma donde las infancias y juventudes sean verdaderos sujetos de derechos.

A menudo los datos obtenidos responden a la pregunta acerca de la satisfacción de las necesidades y no acerca del cumplimiento o no de los derechos. Por ello, y considerando el uso de fuentes múltiples como hemos optado desde el Observatorio, se visualiza que la información obtenida responde a la lógica, objetivos y metodología de cada sector, visualizando una dificultad para adoptar un enfoque de derechos al pensar las estrategias de construcción, relevamiento y procesamiento de datos.

Desde los Ministerios la información disponible se encuentra agregada o bien el desglose de la misma se realiza con criterios diferentes según la encuesta o metodología de recolección de datos que se utilice –por ejemplo, el desglose de información por tramos etarios varía de un organismo a otro o no se toman en cuenta criterios como el género o la procedencia–. La desagregación de la información es fundamental para dar cuenta de los derechos humanos, ya que solo así se puede visualizar el real acceso y goce de los derechos por parte de los grupos más vulnerables y por tanto, formular políticas públicas que modifiquen dicha situación con criterios de equidad, género e inclusión.

Por ello se plantea como un gran desafío la circulación y flujo de la información que se produce, de manera que los datos recabados puedan ser de acceso público, sobre todo para la población que los brindó o para quien se está pensando la política pública.

Hemos accedido a información que se encuentra sistematizada y datos muy ricos que no lo están, especialmente aquellos relacionados con el seguimiento del rol del Estado en la garantía de los derechos. En el recorrido desa-

> "La historia de la niñez y de la infancia se desdobla en la historia de cada género. Innumerables avatares por los que transita la niña son propios de su género y hablan de otras historias de la historia". (Giberti, 1997).

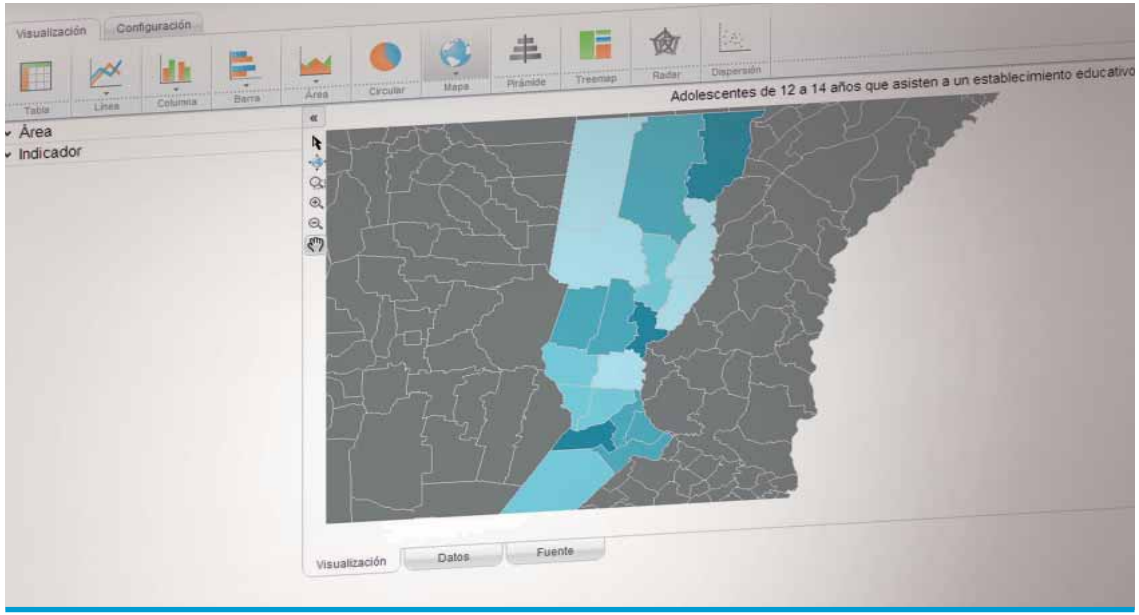
rrollado para construir este sistema, hemos detectado situaciones donde no se registra ni se recoge información en relación con las actuaciones de programas y proyectos del Estado. La información encontrada varía en su presentación y alcance, la misma puede ser periódica (series repetitivas en el tiempo) como de carácter ocasional. Asimismo, ha sido complejo dar con información sistemática sobre la vivencia y opinión de los y las ciudadanas sobre dichos programas y políticas elaboradas.

Por lo mencionado, podemos inferir que existen asimetrías entre la disponibilidad de información sobre la situación de los derechos y la información sobre el cumplimiento de las responsabilidades del Estado. Es importante recalcar que para todas las organizaciones públicas se impone el desafío de generar indicadores que den cuenta del seguimiento de las políticas, planes y programas que no sean solo descripciones del número de acciones realizadas sino que permitan evaluar su cobertura, calidad, pertinencia e impacto.

Los procesos de monitoreo y el desarrollo de sistemas de información sobre los derechos de niñas, niños y adolescentes requieren información de numerosas fuentes, lo que ha dificultado muchas veces la adecuación de las mismas dado que por general se basan en marcos conceptuales distintos.

Otra cuestión a resaltar es la dificultad relacionada con "medir" la responsabilidad del Estado, debido a que muchas veces no existe la posibilidad de establecer líneas de base sobre las cuales se puedan analizar las mejoras. Vinculado ello podría inferirse que la práctica en el desarrollo de pautas de seguimiento de los programas, así como de las variaciones que muchas veces se suceden en los mismos, es escasa o incipiente.

Constantemente el proceso se ha orientado a



establecer un equilibrio en el manejo de información disponible, evitando perder de vista la complejidad e integralidad de los derechos. Otro aprendizaje adquirido a lo largo de este trabajo ha sido con cuánta información trabajar. Dada la diversidad y complejidad de los derechos es necesario contar con mucha información, pero la misma debe ser sencilla, clara y comprensible. No obstante, al simplificar demasiado la información se corre el riesgo de mostrar solo una parte.

Una cuestión a enfatizar es la importancia de las opiniones, visiones y percepciones de niñas, niños y adolescentes, las cuales hasta el momento no fueron consideradas fuentes de información e investigación en las áreas de gobierno y programas consultados. Esto representa un gran desafío con vistas a gestar un Sistema de Información bajo un enfoque de derechos "con ojos de niño/a", uno de los objetivos fundamentales del Observatorio y la Defensoría.

"Para entender los modos de criar a los niños/as propios de la comunidad, tuve que verlos a la vez como producto de la construcción de saberes y prácticas de un grupo étnico particular (por ejemplo, el lugar que ocupaba la lengua materna en las primeras etapas de la socialización, o la utilización de ciertas plantas medicinales para tratar las enfermedades infantiles) y de la situación estructural en que se encontraba el grupo en un momento histórico de una sociedad dada (es decir, eran chicos indígenas, pero además eran pobres, migrantes urbanos, con dificultades económicas de acceso a la salud y a la educación formal). Esta perspectiva nos impide caer tanto en un determinismo económico lineal como en un culturalismo ingenuo, sustentado en la idea romántica del grupo indígena como una comunidad homogénea, cerrada en sí misma, regida sólo por pautas tradicionales y atemporales". *(Colángelo, 2003).*

"LOS SENTIMIENTOS EXISTEN PERO NO SE VEN".

Expresado por una niña en el Congreso de los Chicos. Hablemos de Felicidad.

¿La información no disponible es también un dato?

Se encontraron asimetrías importantes en la disponibilidad de información sobre cada uno de los derechos. En relación con los derechos a la salud y a la educación existe cierta cultura o tradición de generación continuada de información. Por otra parte, en torno a los derechos de protección e integridad la situación es diversa dado que en algunas temáticas se encuentran completos desarrollos mientras que en otras apenas existe información. Esto podría deberse a que muchas de estas situaciones son temas nuevos que aún no han ingresado a la agenda pública, o cuando lo han hecho, sus instituciones estatales no han comenzado aún a transformarse para producir información y conocimiento sobre el tema. Algo similar sucede con los derechos a la participación, recreación y cultura, con relación a los cuales la información disponible es muy poca, así como también el seguimiento de estos derechos a lo largo del tiempo. En general, no hay gran desarrollo de indicadores ni metodologías definidas de recolección de información.

Existen temas en los cuales hemos encontrado un sub registro o falta de información debido a la dificultad de acceder a la misma, estos temas están relacionados principalmente con el derecho a la protección: violencia y maltrato; trata y tráfico de personas; seguridad ciudadana. Situaciones donde el registro existente está atado a las denuncias efectivamente realizadas, lo cual no permite dar cuenta de la complejidad y sólo refleja una parte pequeña de la problemática. Asimismo, el registro es desigual en cuanto al ámbito donde se radica dicha denuncia.

Otros temas donde se revelan estas mismas dificultades tienen que ver con el trabajo infantil y trabajo adolescente, así como las causas y acceso a derechos de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales. Esta ausencia de información sistematizada y confiable también podemos encontrarla en lo relativo a la situación de consumo y venta de sustancias psicoactivas que involucra a niñas, niños y adolescentes. Contar con información clara sobre esta situación ayudaría a una buena planificación así como a evitar la criminalización de las y los jóvenes. En cuanto a los tramos etarios que distinguen la niñez de la adolescencia y la adolescencia de la juventud, la construcción y la recolección de datos no los considera claramente, lo cual repercute y debilita las políticas públicas dirigidas a cada sector según sus necesidades específicas.

Los datos sobre los derechos, ya sean estos cualitativos o cuantitativos, ponen de manifiesto problemas políticos y sociales estructurales más complejos. Por ello resaltamos la importancia del análisis complementario de las dimensiones sociopolítica, demográfica, económica y cultural que permite entender mejor y situar la información sobre los derechos para mirarla en perspectiva, a lo largo del tiempo, con las trasformaciones de contexto y los retos que las mismas imponen.

Dentro de estos desafíos se encuentra para el Estado la incorporación de las perspectivas de género, ambiente y pueblos originarios en el sistema de registro de datos oficiales, planificación y ejecución de políticas públicas, a fin de aproximarnos a una lectura más compleja sobre las desigualdades. Abordajes sostenidos desde hace tiempo por distintos colectivos de la sociedad civil, que cuentan con sus propios modos de recabar información a fin de dar cuenta del estado de los derechos que defienden y que dieron origen a su organización. Situación que a su vez plantea a la Defensoría un escenario propicio para la articulación entre la ciudadanía y las y los gobernantes.

PARTE 2

Primeras lecturas del Sistema de Protección y el Derecho a la Integridad de Niñas, Niños y Adolescentes

La Convención Internacional de los Derechos del Niño implicó, como se analizó en los primeros capítulos, el cambio del "régimen tutelar" del Patronato por un sistema institucional, político, social y familiar que se orienta a proteger y promover los derechos de niñas, niños y adolescentes de manera integral y en todos los ámbitos de su vida y desarrollo. **En este sistema, el Estado es el principal garante tanto de las políticas públicas básicas universales** (salud, vivienda y educación), **como de las de protección especial que deben asegurar el cumplimiento efectivo de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.**

Este apartado pone su acento en analizar el accionar del Sistema de Promoción y Protección Integral de Infancias de la Provincia de Santa Fe, a través de información sobre aquellas situaciones más críticas, que evidencian claramente los desafíos más importantes al rol del Estado en el marco de las exigencias que las políticas públicas integrales con enfoque de derecho imponen.

La información se organiza en tres capítulos:

. El primero refiere a las características de la población de niñas, niños y adolescentes de la Provincia de Santa Fe en términos sociodemográficos y de condiciones de vida, respetando una perspectiva de igualdad y no discriminación en la información que se desagrega.

. En el segundo capítulo se analiza de qué manera el interés superior del niño se visualiza en los presupuestos públicos, refiriendo por tanto, al análisis de la Inversión Social en Niñez que destina el Estado para la garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

. El último capítulo es una mirada profunda sobre temas de gran importancia para la Defensoría, dada su relación con el rol que este organismo desempeña en el Sistema Provincial. Si bien el Observatorio en su primer año de funcionamiento logró contar con información sumamente valiosa en relación con el acceso al derecho a la educación y la salud -información actualmente disponible en el portal web-, en este informe se definió trabajar en profundidad sobre los datos que permitirían ilustrar e indagar acerca de las situaciones de mayor vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes. Aquellas que interpelan a todos los actores del Sistema para revisar sus prácticas institucionalizadas, roles y responsabilidades. Los nudos críticos que se abordan en este apartado se vinculan principalmente con problemáticas que ponen al rol del Estado en el eje de la mirada. Se trata de situaciones donde niñas, niños y adolescentes requieren una protección especial debido a las circunstancias por

"UN CORAZÓN ESTÁ TRISTE CUANDO ESTÁ SOLO, CUANDO LO DEJAN DE LADO".

Frase del Congreso de los Chicos.
Hablemos de la Felicidad.

las que están atravesando, las cuales vulneran principalmente su **derecho a la integridad**. Las temáticas abordadas son:

. Niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales

. Trabajo infantil

. Jóvenes en conflicto con la ley y el sistema de justicia penal juvenil

La mirada profunda realizada en este capítulo está atravesada por el trabajo que la Defensoría viene realizando desde su Área de Atención Integral desde el año 2012, a través del registro de casos atendidos, pero principalmente en su rol de organismo de control, supervisión y seguimiento del Sistema de Protección Integral de la Provincia de Santa Fe. Los registros de las intervenciones que realiza la Defensoría son señales que ilustran el accionar y desempeño del Sistema en el ejercicio de sus funciones para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes.

En este sentido, a modo de introducir el análisis que se desarrolla en esta parte se presenta la clasificación que ha realizado la Defensoría de los casos abordados para los años 2012 y 2013, los cuales enmarcan la selección de las temáticas que se profundizan en este trabajo.

LA VULNERACIÓN DE DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES DESDE EL ABORDAJE DE LA DEFENSORÍA. CASOS, TEMAS Y PROBLEMAS

El rol que asume la Defensoría dentro del Sistema Provincial de Infancias de Santa Fe como organismo de seguimiento y monitoreo, exige un registro de casos adecuadamente tipificados y clasificados que pueda dar cuenta de las situaciones de vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes: tema, características, ámbito de ocurrencia, derechos vulnerados, actores intervinientes y actuaciones realizadas. **La realidad de las niñas, niños y adolescentes cuyos derechos son vulnerados hace necesario poder traducir los casos en temas y problemas sin perder de vista las singularidades con que esta situación se manifiesta.** Con este propósito la Defensoría asume la tarea de vincular la complejidad de las distintas situaciones que afectan los derechos de niñas, niños y adolescentes para pensar estrategias de protección más eficaces a distintos niveles.

El Área de Atención Integral clasifica los casos según los derechos de la niñez y la adolescencia vulnerados y los distintos temas que configuran las problemáticas por las cuales las y los ciudadanos se acercan a la Defensoría.

DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL

Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la integridad física, sexual, psíquica y moral.

Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a no ser sometidos a ninguna forma de explotación económica, trabajo infantil, torturas, abusos o negligencias, prostitución, explotación sexual, secuestros, condición cruel, inhumana o degradante o al tráfico de personas para cualquier fin.

Artículo 10. Ley 12.967.

GRÁFICO 2.1

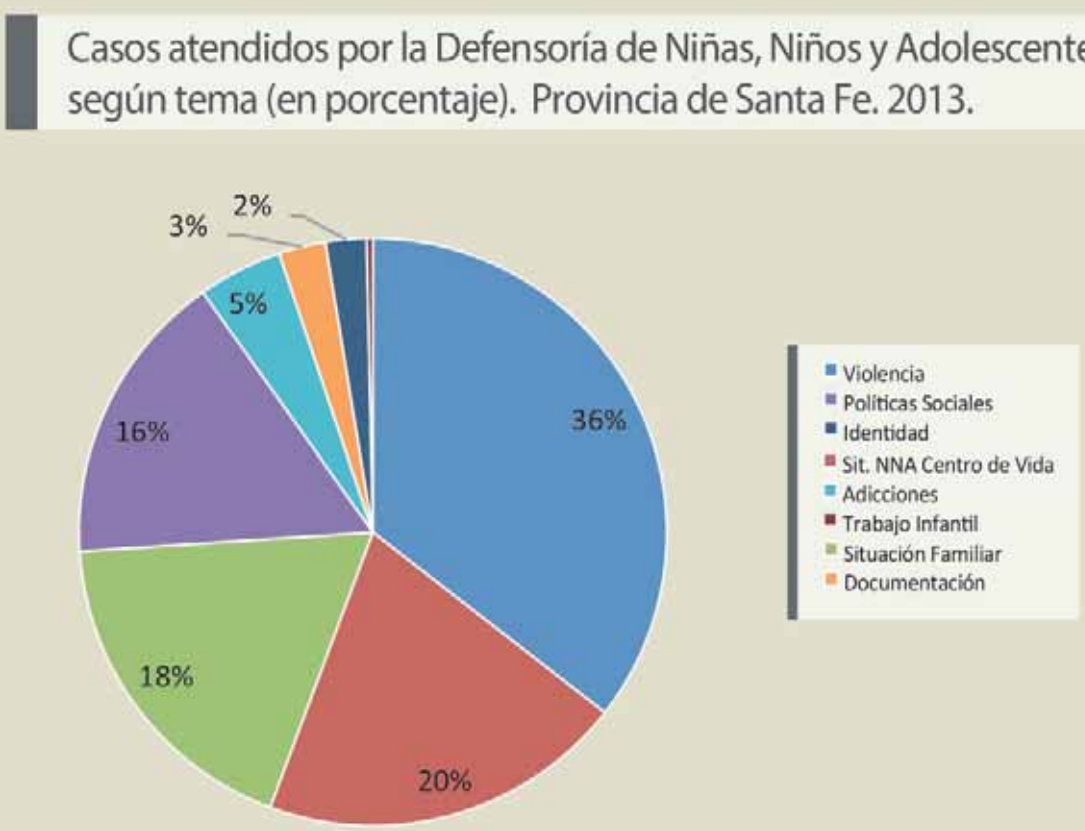
Casos atendidos por la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes según Derechos Vulnerados (en porcentaje). Provincia de Santa Fe. 2013.

Fuente: Registro Unificado de casos.Defensoría de NNyA de la Provincia de Santa Fe. 2014

En **2012** se atendieron aproximadamente **320** casos en la Provincia, más de 200 en la delegación Rosario y por encima de 120 en la delegación Santa Fe. Durante **2013** la Defensoría atendió **689** casos, 509 en Rosario y 180 en Santa Fe

Como se observa en el gráfico anterior para el año 2013 las situaciones que demandaron el abordaje de la Defensoría, tanto en las delegaciones de Rosario como Santa Fe, se relacionaron con la **vulneración del derecho a la convivencia familiar y comunitaria y el derecho a la integridad,** manteniéndose la tendencia del año 2012.

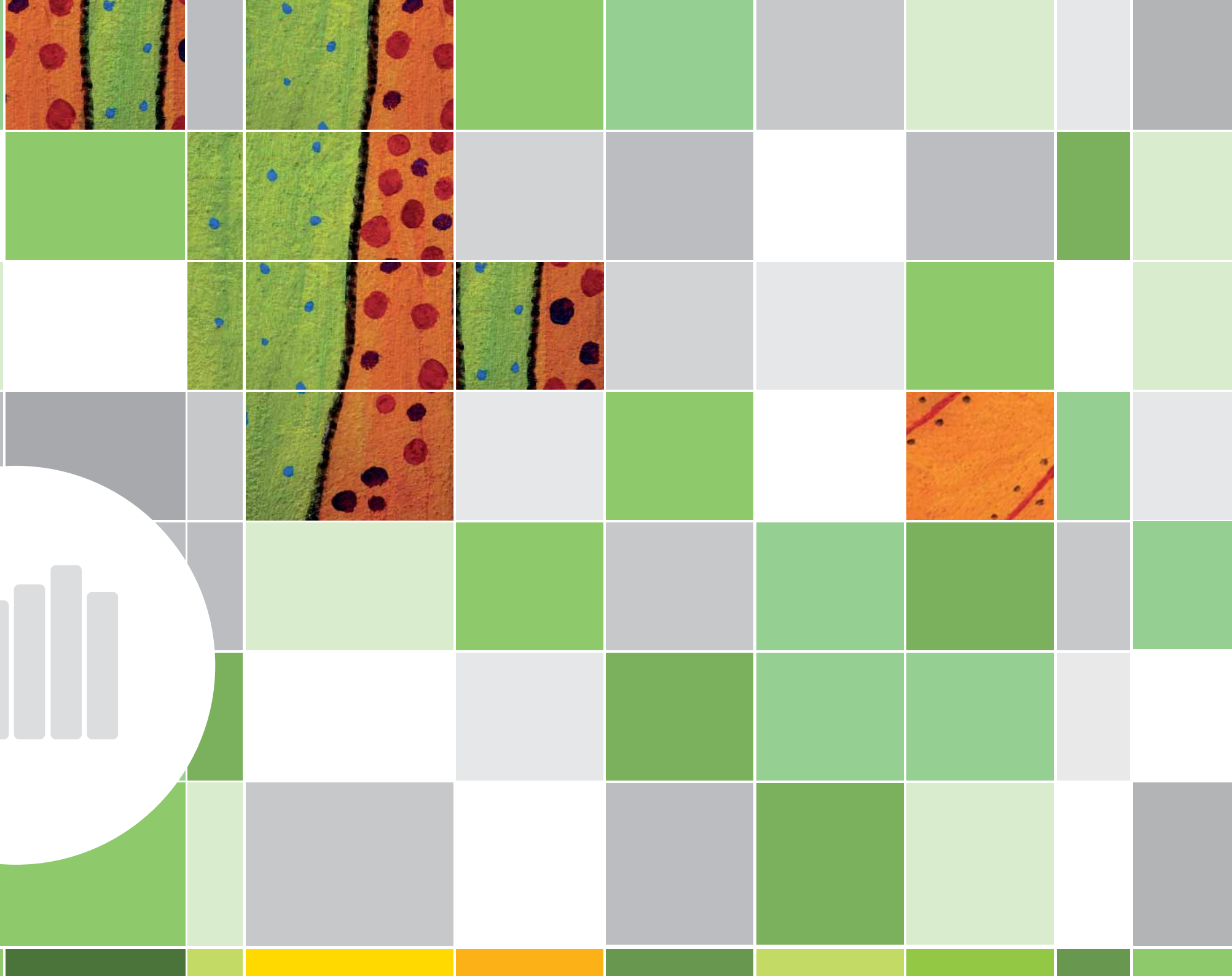
GRÁFICO 2.2



Fuente: Registro Unificado de casos.Defensoría de NNyA de la Provincia de Santa Fe. 2014

Respecto de los temas que abordó el Área de Atención Integral, la mayor incidencia estuvo relacionada con **Violencia, Situación Familiar y Centro de Vida,** manteniéndose la tendencia del año anterior.

En este sentido, las temáticas que vienen marcando la agenda de trabajo de la Defensoría son aquellas sobre las cuales se reflexionará en los siguientes capítulos, buscando aportar un análisis desde el cual construir soluciones conjuntas en el lenguaje de las políticas públicas que abordan problemas tan complejos como los que aquí se esbozan.



CAPÍTULO

4

Características de la población

El presente capítulo se encuentra dividido en dos subapartados: indicadores demográficos e indicadores sobre condiciones de vida.

El primero busca caracterizar la población de niñas, niños y adolescentes de la Provincia a partir de considerar los siguientes indicadores: cantidad de población, peso relativo, promedio de hijos por hogar, procedencia y rango de edad. También, al presentar las tendencias de la natalidad y la mortalidad general, infantil y materna para el período 1997-2010, generar una visión de la dinámica poblacional y los cambios en la demografía provincial.

Se pretende identificar las principales características de la niñez y adolescencia desde una perspectiva del respeto a la diversidad, la igualdad y no discriminación. Para tal fin, se incorporan indicadores de género, población de pueblos originarios, población extranjera y población con algún tipo de dificultad o limitación permanente.

En el segundo subapartado se presenta una serie de indicadores que permiten realizar una caracterización global de los distintos escenarios en los cuales viven y se desarrollan las niñas, niños y adolescentes de la Provincia: viviendas según tipo, hogares sin cobertura de agua de red, hogares sin desagües cloacales, hogares con necesidades básicas insatisfechas, hogares según régimen de tenencia y hogares con hacinamiento crítico.

La fuente a partir de la cual se construyeron la mayoría de los indicadores a analizar es el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

4.1. Indicadores sociodemográficos

LA ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE. EL PLAN ESTRATÉGICO PROVINCIAL VISIÓN 2030

Previo al abordaje específico es necesario introducir la organización del territorio de la Provincia de Santa Fe, consecuencia del proceso de planificación estratégica llevado adelante por el Gobierno Provincial desde el año 2007. Este proceso, fruto de la participación de la ciudadanía santafesina a través de las Asambleas Ciudadanas, promocionó el diseño de proyectos estratégicos para cada uno de los territorios. En el marco de este proceso de planificación la regionalización se planteó como una estrategia de integración de espacios territoriales antes desconectados y fragmentados, potenciando sus particularidades, con el objeto de acercar el Estado a las y los ciudadanos y a los diversos actores locales. Esta regionalización concibe al territorio como una red que entrecruza actores, actividades sociales, económicas y políticas, el patrimonio cultural y natural. Las regiones se crearon a partir de los procesos de concertación entre los actores donde se reconocieron las marcas naturales del medio físico, de las tradiciones y la cultura de sus pueblos, de su organización social, económica y productiva. Este proceso dio origen a 5 regiones en las que se organiza la Provincia para llevar adelante una nueva lógica de gobierno. Las regiones son: En la Región 1, el Nodo Reconquista; en la Región 2, el Nodo Rafaela; en la Región 3, el Nodo Santa Fe; en la Región 4, el Nodo Rosario y; en la Región 5, el Nodo Venado Tuerto. (2012: Plan Estratégico Provincial Visión 2030)

No obstante esta nueva organización territorial, la información censal y la provista por los distintos Ministerios permitieron una mayor desagregación, con lo cual se decidió para este capítulo presentar el análisis por departamento.

Población de niñas, niños y adolescentes de la Provincia desde una perspectiva de género, pueblos originarios, población extranjera y discapacidad[1]

Población total Argentina:	**42,202,935**
Población total niñas, niños y adolescentes Argentina:	**12,333,747**
Población total de la Provincia de Santa Fe:	**3,194,537**
Población de niñas, niños y adolescentes de la Prov. de Santa Fe:	**905,029**

Departamentos con mayor cantidad de población

Rosario:	**1,193,605**
La Capital:	**525,093**

Cabe aclarar que Rosario y la ciudad de Santa Fe son los centros urbanos más importantes de la Provincia.

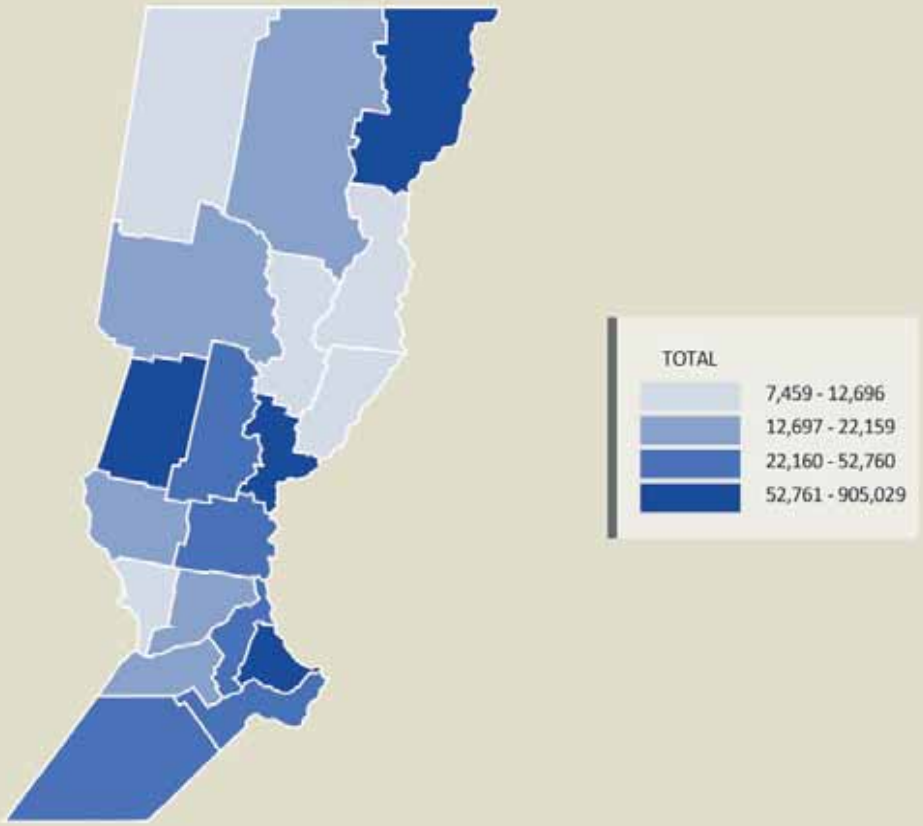
"Acá me quedo a vivir si es posible".

Frase del Congreso de los Chicos.
Hablemos de la Felicidad.

1- Para todo el informe se aclara que la separación con decimales se hará con punto y la separación de miles y millones se hará con coma siguiendo la nomenclatura de idioma inglés empleada por el programa Devinfo.

MAPA 4.1.1

Cantidad de niñas, niños y adolescentes. Departamentos de la Provincia de Santa Fe. 2010



Fuente: Censo Nacional de Hogares, Población y Vivienda. 2010. INDEC

. La mayor concentración de población de niñas, niños y adolescentes se registra en los departamentos La Capital, Rosario, General Obligado y Castellanos.

. El departamento Rosario cuenta con: 308,692 niñas, niños y adolescentes.

. En el departamento La Capital viven: 155,128 niñas, niños y adolescentes.

. La población de niñas, niños y adolescentes en los departamentos del Centro y Norte de la Provincia superan el promedio provincial. El valor más elevado corresponde al departamento 9 de Julio con un 37.6%. Los valores más bajos se registran en los departamentos del sur provincial presentando el valor más bajo el departamento Caseros (24.2%)

Promedio de hijos por hogar

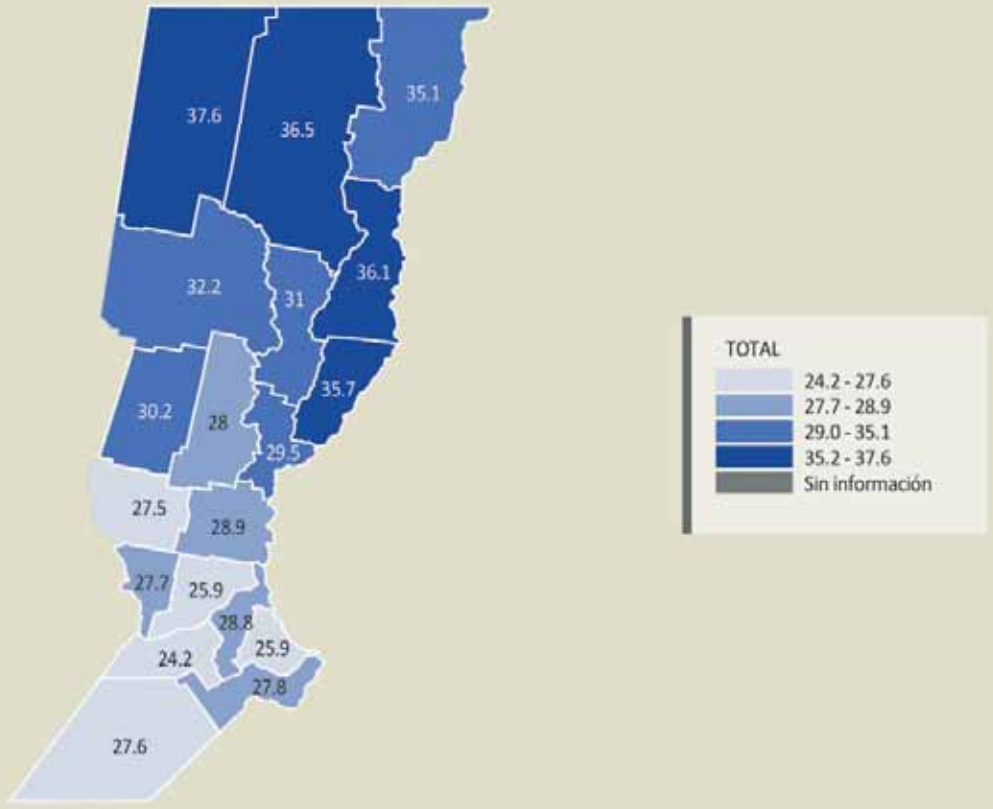
. En la Región Centro el promedio de niños en hogares urbanos es de dos integrantes, de acuerdo con la Encuesta sobre Condiciones de Vida de Niñez y Adolescencia realizada por UNICEF y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en 2011 y 2012.

. El promedio provincial registra 0.97 hijos por hogar, considerando hogares urbanos y rurales.

. Los departamentos 9 de Julio (1.28), Garay (1.27), Vera (1.27), General Obligado (1.24), San Javier (1.23) y San Cristóbal (1.02) del centro-norte provincial, presentan valores superiores a la media.

MAPA 4.1.2

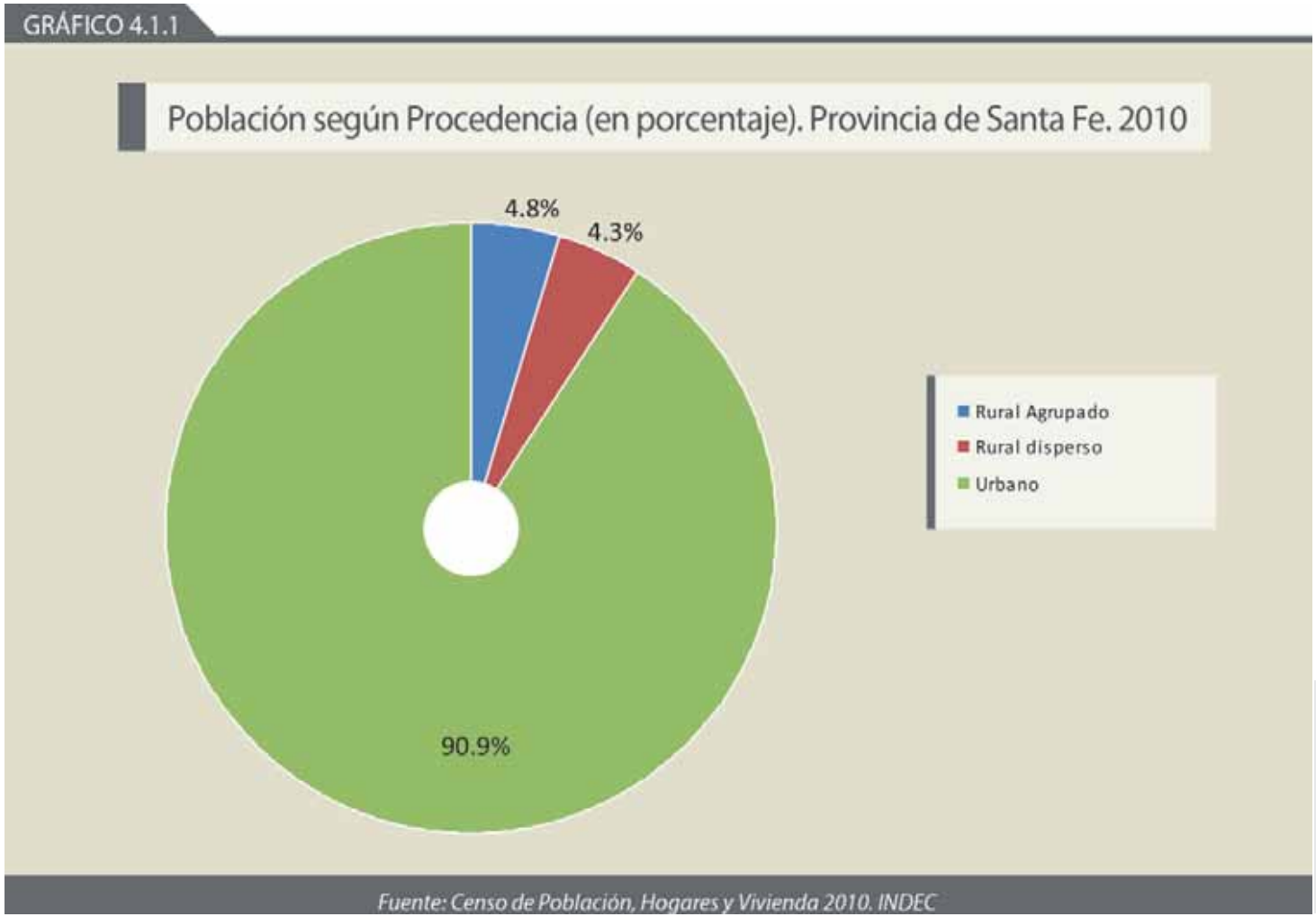
Peso relativo de niñas, niños y adolescentes (en porcentaje). 2010



Fuente: Censo Nacional de Hogares, Población y Vivienda. 2010. INDEC

Peso relativo de la población de 0 a 17 años a nivel nacional:	**30%**
Peso de la población de 0 a 17 años a nivel provincial:	**28%**

GRÁFICO 4.1.1

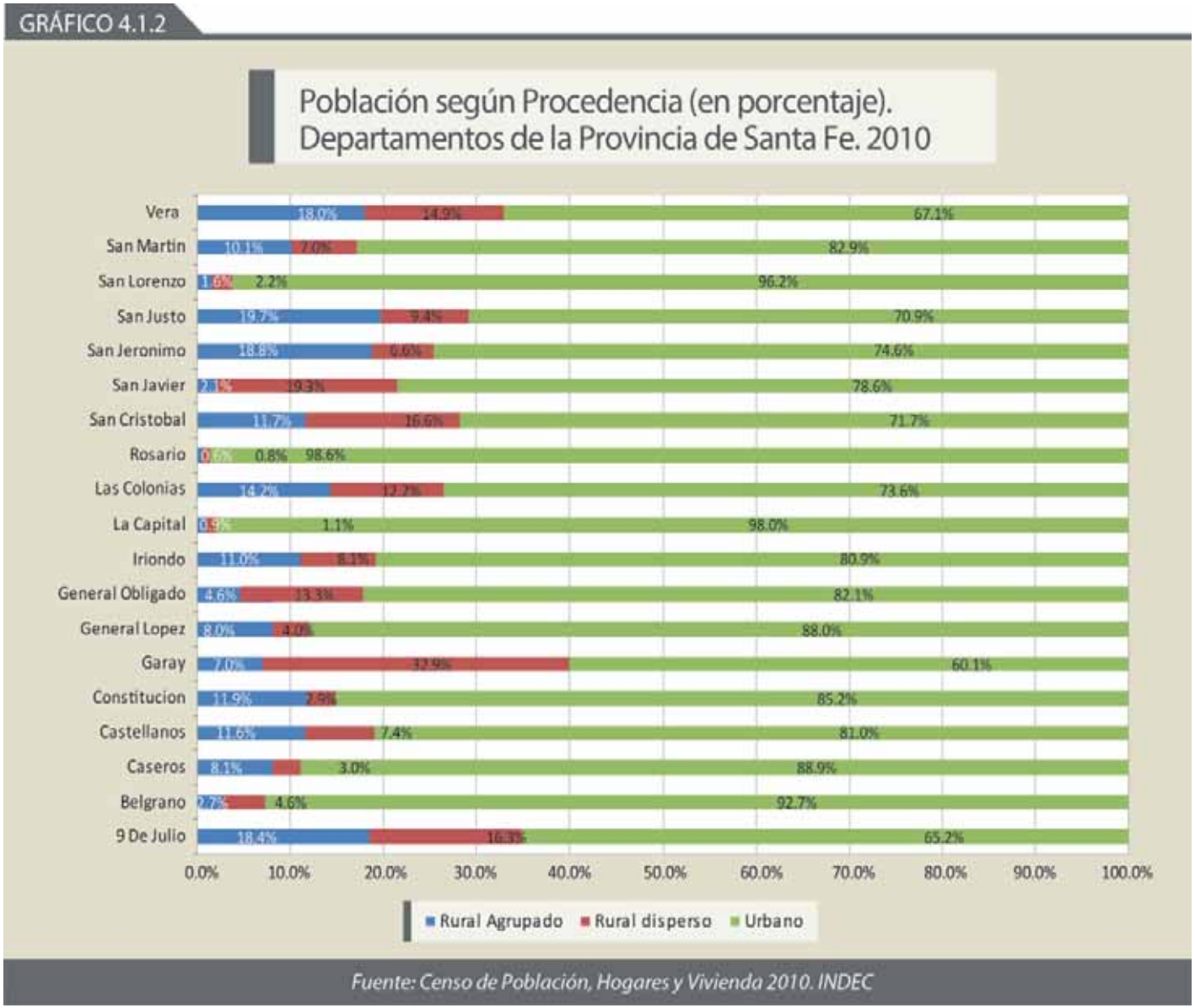


Fuente: Censo de Población, Hogares y Vivienda 2010. INDEC

. **El 90% de la población de niñas, niños y adolescentes de la Provincia de Santa Fe vive en zonas urbanas**. El **10 %** restante se divide de igual manera en áreas rurales agrupada y dispersa.

El indicador refiere a la población total desagregada en población urbana (localidades de más de 2,000 habitantes), población rural agrupada (localidades de menos de 2,000 habitantes) y población rural dispersa (vivienda en campo abierto).

GRÁFICO 4.1.2



Fuente: Censo de Población, Hogares y Vivienda 2010. INDEC

. Existen diferencias en esta distribución a nivel de los departamentos. En los departamentos Garay, 9 de Julio y Vera el porcentaje de población en áreas urbanas es menor en relación al promedio provincial alcanzando el 60.11%, 65.23%, y 67.11%, respectivamente.

. Siguiendo la agrupación de edades empleado por el Ministerio de Salud de la Provincia, el 32% de las niñas y niños se encuentran en el rango entre los 2 a los 5 años, período conocido como el de la primera infancia. El 22.1% corresponde al grupo comprendido entre los 6 a los 9 años, considerado "la niñez". Finalmente, el 66% restante integra la "adolescencia", período que puede, a su vez, ser divido en adolescencia temprana, entre los 10 a los 14 años, con el 28.3%, y adolescencia tardía, entre los 15 a los 17 años, con el 17.6%[2].

Desde una perspectiva de género, según los datos analizados:
. En todos los departamentos el porcentaje de varones es levemente superior al de mujeres en la población de 0 a 17 años.

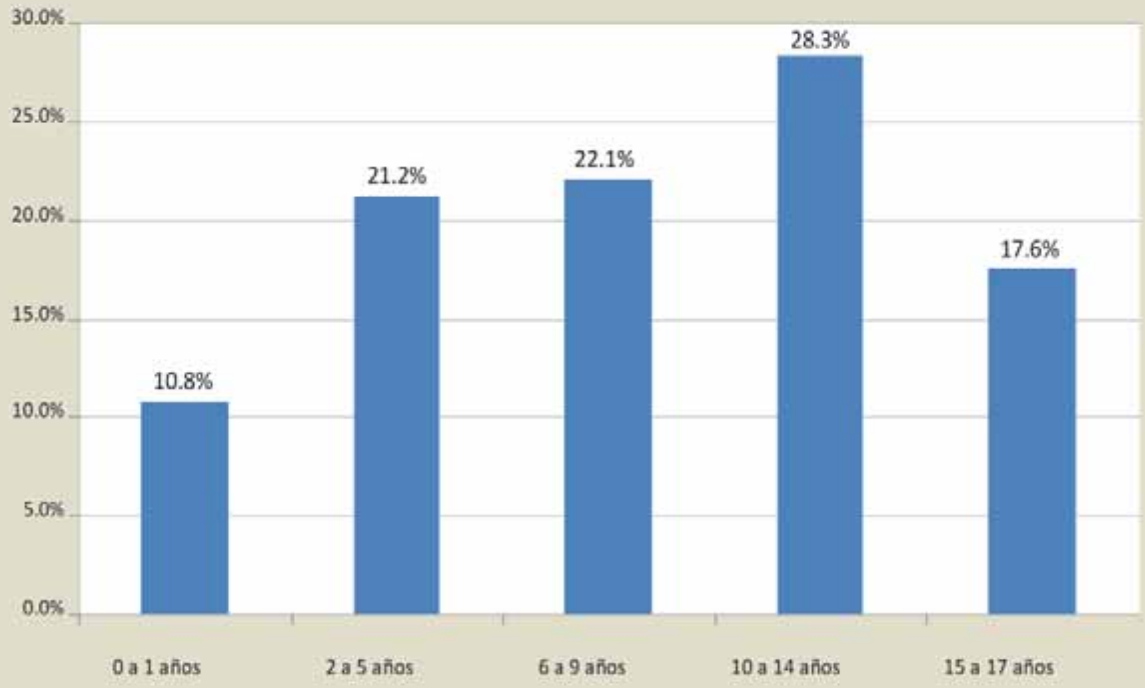
Respecto de la población de pueblos originarios:
. La población total de pueblos originarios de la Provincia de Santa Fe corresponde a 48,265 habitantes (1.51 % con relación a la población total).
. Dentro de ese total de población, 51.28% corresponde a población masculina y 48.72% a población femenina.
. Las niñas, niños y adolescentes representan casi el 40% del total de población de pueblos originarios de la Provincia de Santa Fe.

Respecto de población extranjera:
. La población nacida en un país extranjero en la Provincia de Santa Fe es de 37,432 habitantes, representando el 1.17 % de la población total.
. El promedio provincial es superado sólo por el departamento Rosario con un 2% de población extranjera.
. El colectivo comprendido entre los 0 a los 17 años representa el 12% del total de población extranjera de la Provincia.

Respecto de las necesidades diferentes:
. Otro aspecto para analizar la población de niñas, niños y adolescentes desde un enfoque de derechos tiene que ver con la población de niñas, niños y adolescentes con alguna discapacidad.
. En la Provincia existe un total de 611,945 personas en el rango de 0 a más de 80 años con algún tipo de dificultad o limitación permanente, lo que representa un 19% de la población total.
. Dentro de la población de referencia un 10% aproximadamente corresponde a la población de 0-19 años.

GRÁFICO 4.1.3

Población de niñas, niños y adolescentes según rango de edad (en porcentaje). Provincia de Santa Fe. 2010.



Fuente: Censo de Población, Hogares y Vivienda 2010. INDEC

El concepto de dificultad o limitación permanente considera a aquellas personas que cuentan con certificado de discapacidad y aquellas que no lo poseen pero declaran tener alguna/s dificultad/es o limitación/es permanente/s para ver, oír, moverse, entender o aprender.

RESOLUCIÓN N°3

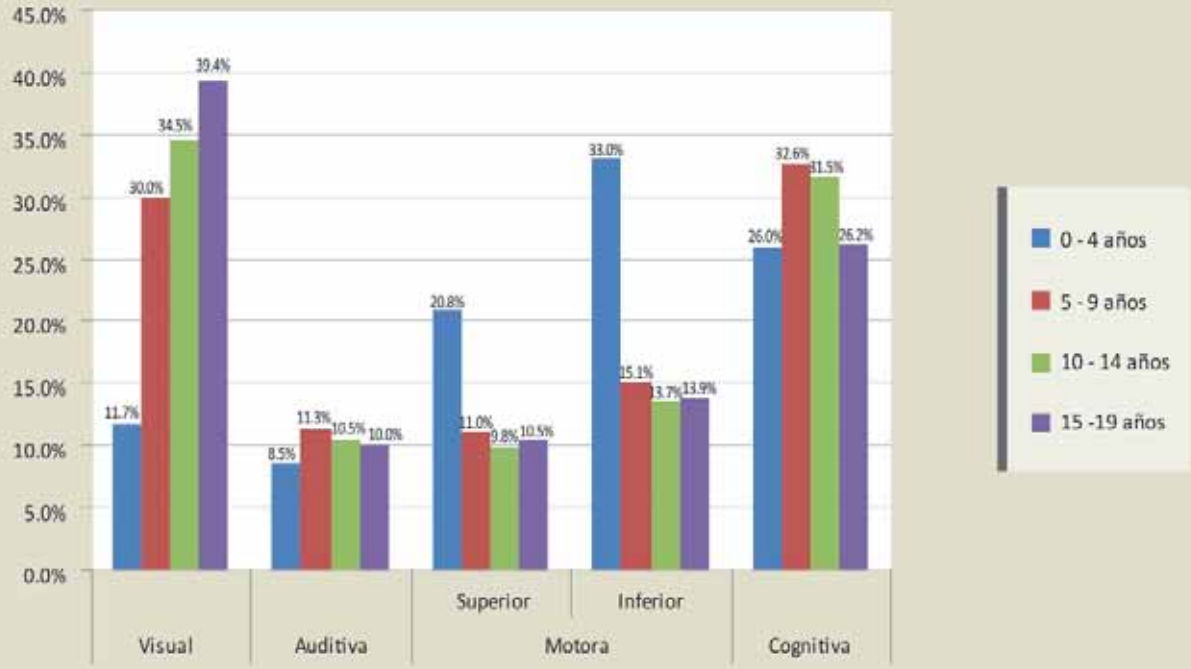
Cobertura del transporte escolar para niñas, niños y adolescentes con discapacidad.

En diciembre de 2012 la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe recomendó al Director del Instituto Autárquico Provincial de Obra Social (IAPOS) que incluya dentro del Programa de Prestaciones para Afiliados con Discapacidad la cobertura del transporte escolar.
Ver texto completo en anexo.

2- La información desagregada por departamento se encuentra disponible en www.observatoriosantafe.gob.ar

GRÁFICO 4.1.4

Población de 0-19 años en viviendas particulares según rango etario y tipo de dificultad o limitación (en porcentaje). Provincia de Santa Fe. Año 2010



Fuente: Censo de Población, Hogares y Vivienda 2010. INDEC

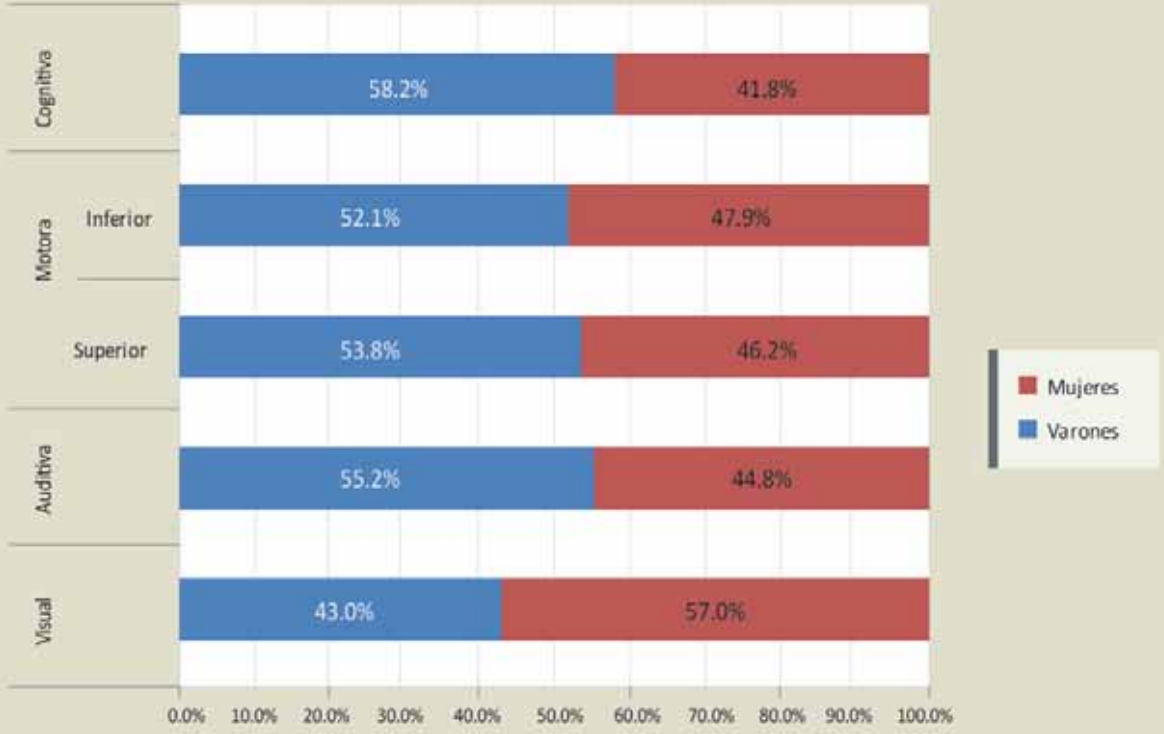
. Se observa que para la dificultad o limitación visual la proporción de niñas, niños y adolescentes va creciendo de acuerdo con el rango etario.

. En el caso de la dificultad motora hay mayor cantidad de niñas y niños en el rango comprendido entre los 0 a 4 años.

. En relación con las dificultades auditivas y cognitivas la proporción de niñas, niños y adolescentes es similar en los distintos rangos etarios.

GRÁFICO 4.1.5

Población de 0-19 años en viviendas particulares según rango etario y tipo de dificultad o limitación. Provincia de Santa Fe. 2010.



Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda. 2010. INDEC

. Se observa mayor proporción de hombres para todos los tipos de dificultad, con excepción de la de tipo visual.

. De acuerdo a los datos del Anuario Indicadores Básicos de Salud 2012[3] la tasa de mortalidad por 1.000 habitantes para el año 2010 en Santa Fe registra un valor de 8.99, superando al promedio nacional que se ubica en 7.86.

. La tasa de natalidad presenta una leve tendencia decreciente, oscilando a lo largo del período de análisis entre X y Y. El menor valor corresponde al año 2007 (15.7)

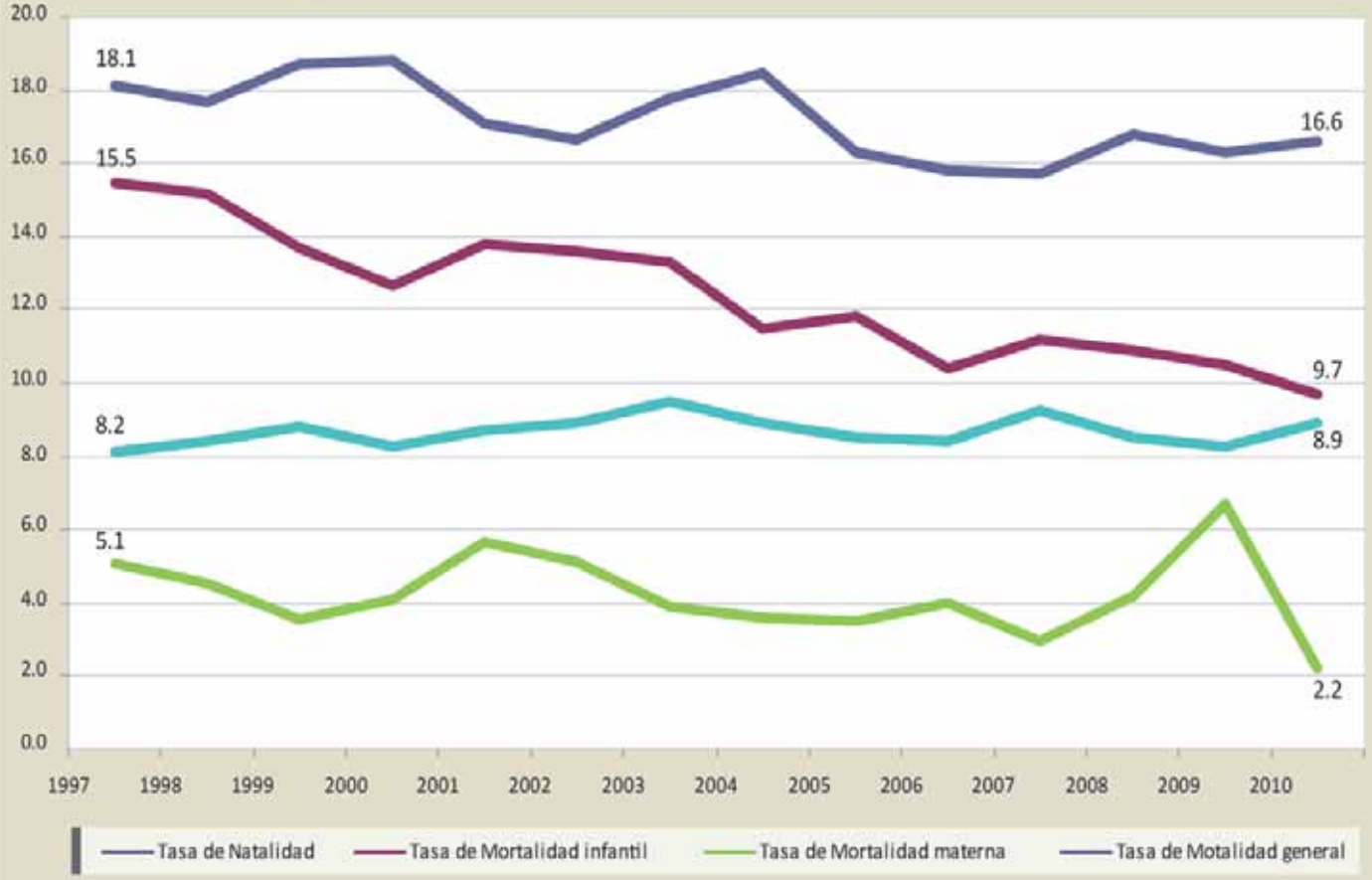
. La tasa de mortalidad general presenta un comportamiento relativamente estable durante el período analizado con valores entre los 8 a las 10 muertes por cada 10.000 habitantes. La relación entre las tasas de natalidad y mortalidad reflejarían una leve tendencia al envejecimiento de la población.

. La tasa de mortalidad infantil va descendiendo de forma constante a lo largo de todo el período de referencia. Comienza la serie, año 1997, con un valor de 15.5 para finalizar con un valor de 9.7 en 2010.

. La mortalidad materna muestra un comportamiento relativamente estable hasta el año 2007 para luego comenzar a crecer hasta el 2009 y de ahí en adelante descender hasta el último año bajo estudio.

GRÁFICO 4.1.6

Tendencias natalidad, mortalidad infantil, materna y general. Provincia de Santa Fe. 1997-2010.



Fuente: Primer informe. Sala de situación del Ministerio de salud de la Provincia de Santa Fe. 2011

3- (En línea) Disponible en: http://www.deis.gov.ar/publicaciones/archivos/indicadores_2012.pdf

4.2. Indicadores sobre condiciones de vida

Para abordar las realidades en las que se desarrollan niñas, niños y adolescentes, se han tomado algunos indicadores que permiten caracterizar las condiciones de vida de los hogares en los que habitan.

GRÁFICO 4.2.1

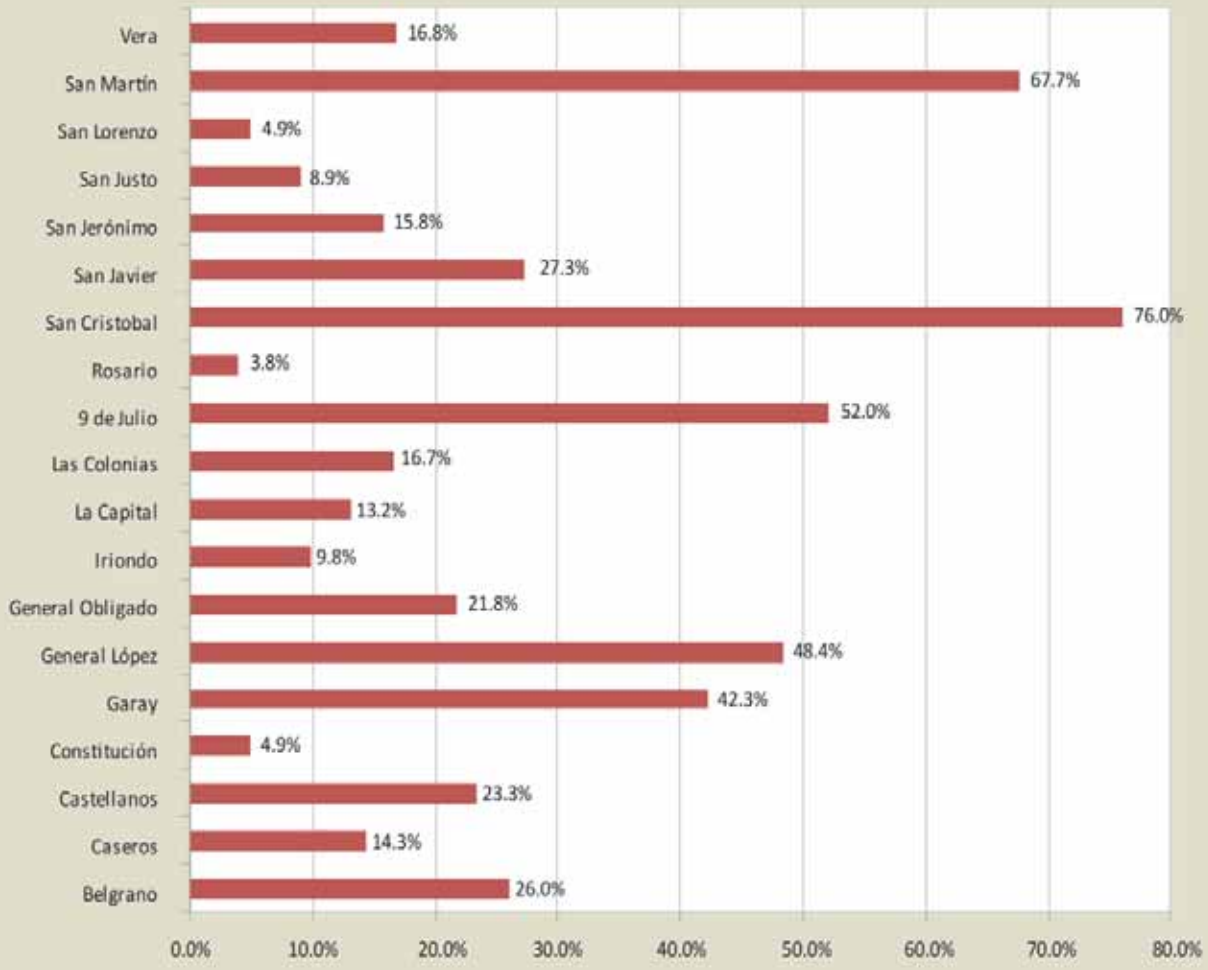
Fuente: Censo de Población, Hogares y Vivienda 2010. INDEC

. A nivel nacional el 95.7% de las viviendas particulares son casas o departamentos y el 4.3% restante viviendas deficitarias.
. A nivel provincial el porcentaje de viviendas que son casa o departamento es superior al valor nacional (97.6%) constituyendo el 2.4% restante viviendas deficitarias, que en valores nominales corresponde a 27,471 viviendas.
. En casi la totalidad de departamentos de la Provincia el porcentaje de viviendas tipo casa o departamento supera el 90 %.
. La mayor presencia de viviendas deficitarias se encuentra en los departamentos San Javier (11.92), Vera (6.99), Garay (6.81) y General Obligado (5.85).

La vivienda particular es definida en el Censo 2010 como un espacio donde viven personas, que cumple con las siguientes condiciones: estar separado por paredes u otros elementos, estar cubierto por un techo y permitir que sus ocupantes puedan entrar y salir sin pasar por el interior de otras viviendas.
Al hablar de vivienda deficitaria se hace referencia a los siguientes tipos de vivienda: rancho, casilla, pieza en inquilinato, pieza en hotel familiar o pensión, local no construido para habitación, vivienda móvil.

GRÁFICO 4.2.2

Hogares sin cobertura de agua de red (en porcentaje). Departamentos de la Provincia de Santa Fe. 2010.



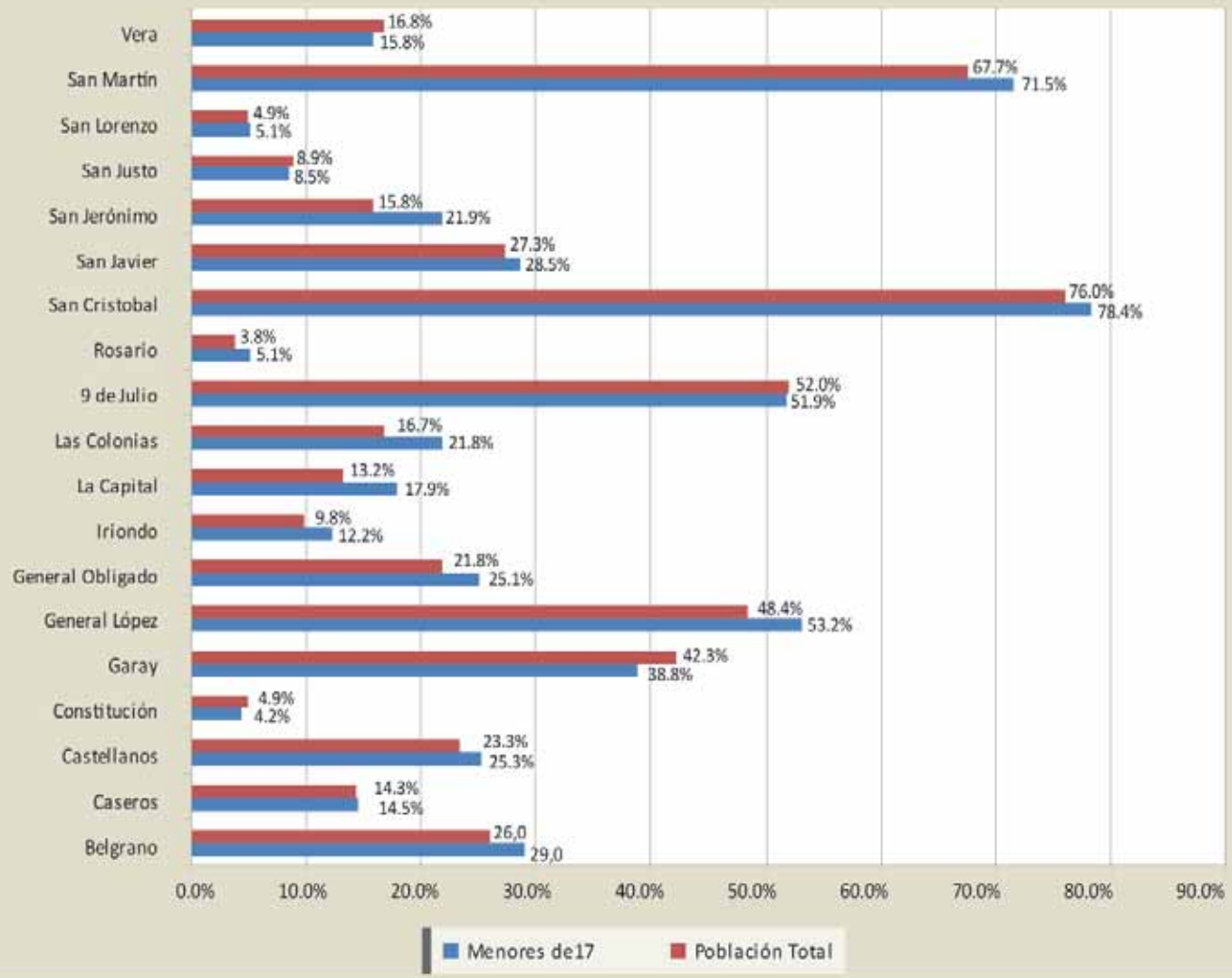
Fuente: Censo de Población, Hogares y Vivienda 2010. INDEC

. El porcentaje de hogares sin cobertura de agua de red a nivel nacional es del 16%.
. A nivel provincial se observa el mismo porcentaje de hogares sin cobertura que a nivel nacional, lo que corresponde a 159,571 hogares.
. Los departamentos de la Provincia con mayor porcentaje de hogares sin cobertura de agua son San Cristóbal, San Martín y 9 de Julio.

La definición conceptual de "hogar" que brinda el Censo 2010 señala al grupo de personas que viven bajo un mismo techo y comparten los gastos de alimentación. De esta forma, se considera también como un hogar a las personas que viven solas.

GRÁFICO 4.2.3

Hogares sin cobertura de agua de red, 0 a 17 años y población total. Departamentos de la Provincia de Santa Fe. 2010



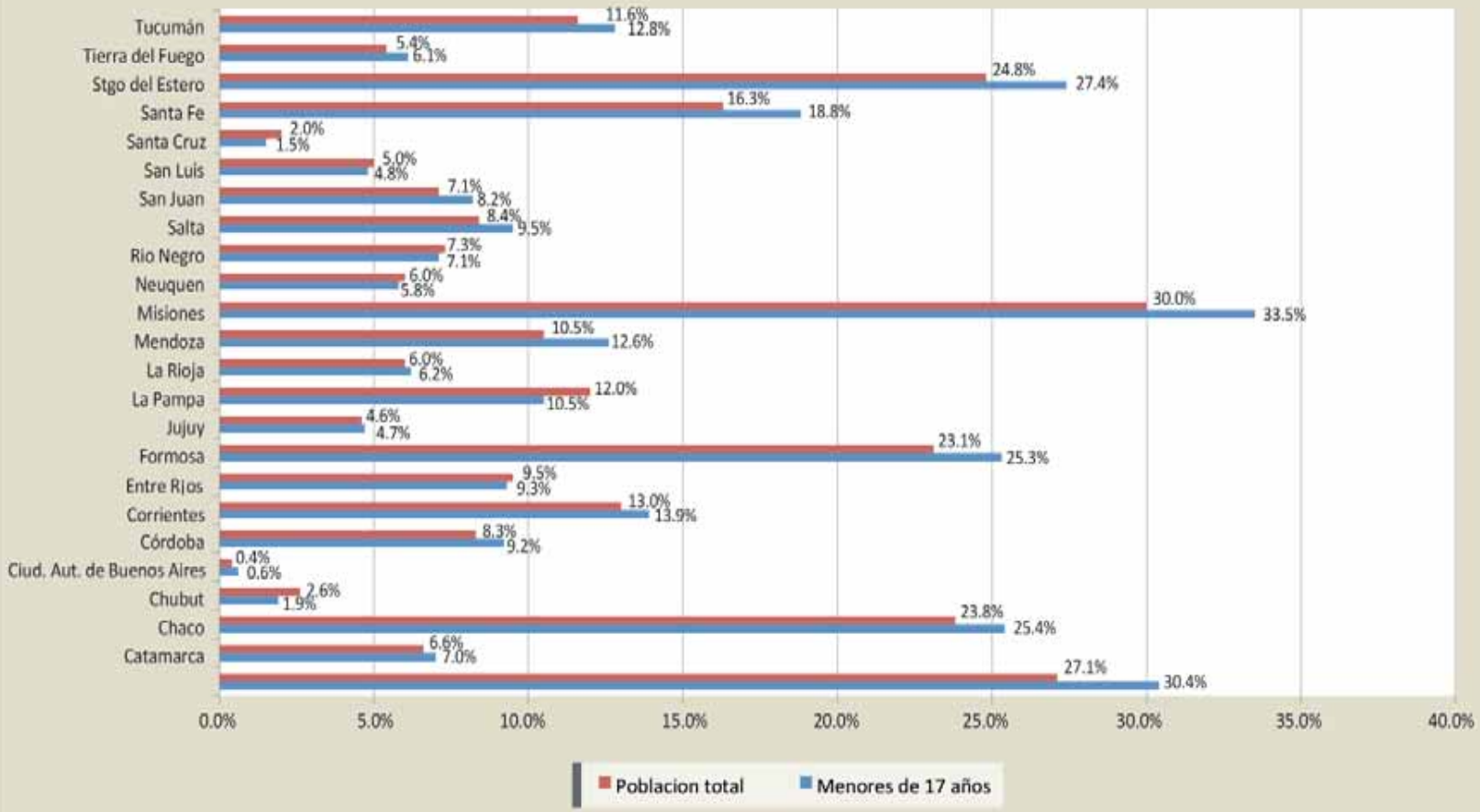
Fuente: Censo de Población, Hogares y Vivienda 2010. INDEC.

. Al comparar el porcentaje de hogares sin cobertura de agua de red con población en el rango etario de 0 a 17 años con lo concerniente a la población total se evidencia que los valores más elevados se presentan para las niñas, niños y adolescentes. Este comportamiento se refleja para todos los departamentos de la Provincia de Santa Fe.

. En este sentido, a nivel provincial mientras el porcentaje de hogares sin cobertura de agua de red es del 16.3%, cuando sólo se concentra en la población en el rango etario de 0 a 17 años, el porcentaje resulta mayor (18.8%). Esto refleja que las niñas, niños y adolescentes están en una situación de mayor desventaja en términos de acceso al agua potable.

GRÁFICO 4.2.4

Hogares sin cobertura de agua de red, 0 a 17 años y población total. Total provincias. 2010

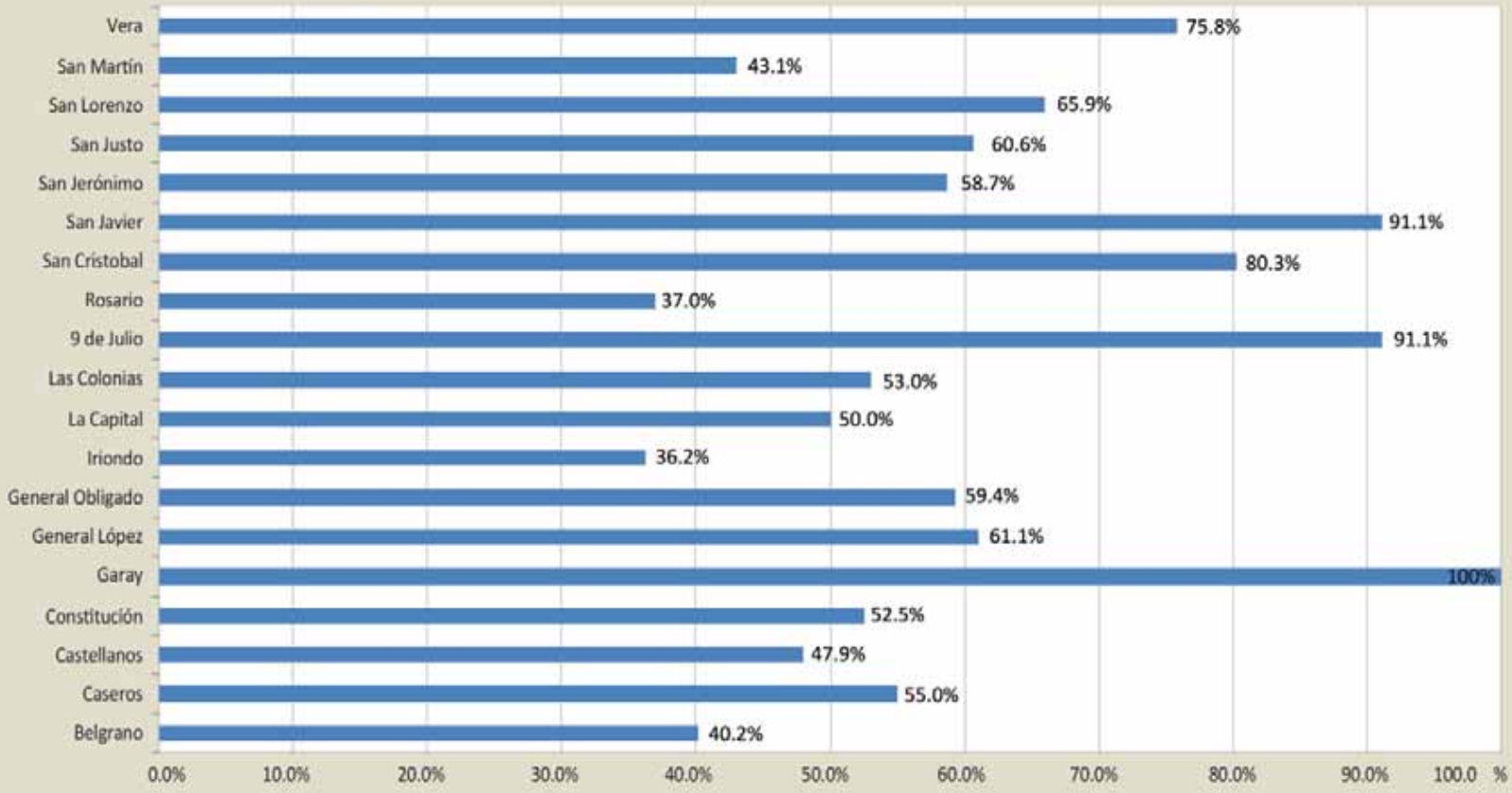


Fuente: Censo de Población, Hogares y Vivienda 2010. INDEC

. En el gráfico se analiza el porcentaje de hogares sin cobertura de agua para la población entre los 0 a 17 años en comparación con la población total para todas las provincias del país.

GRÁFICO 4.2.5

Hogares sin desagües cloacales (en porcentaje). Departamentos de la Provincia de Santa Fe. 2010.

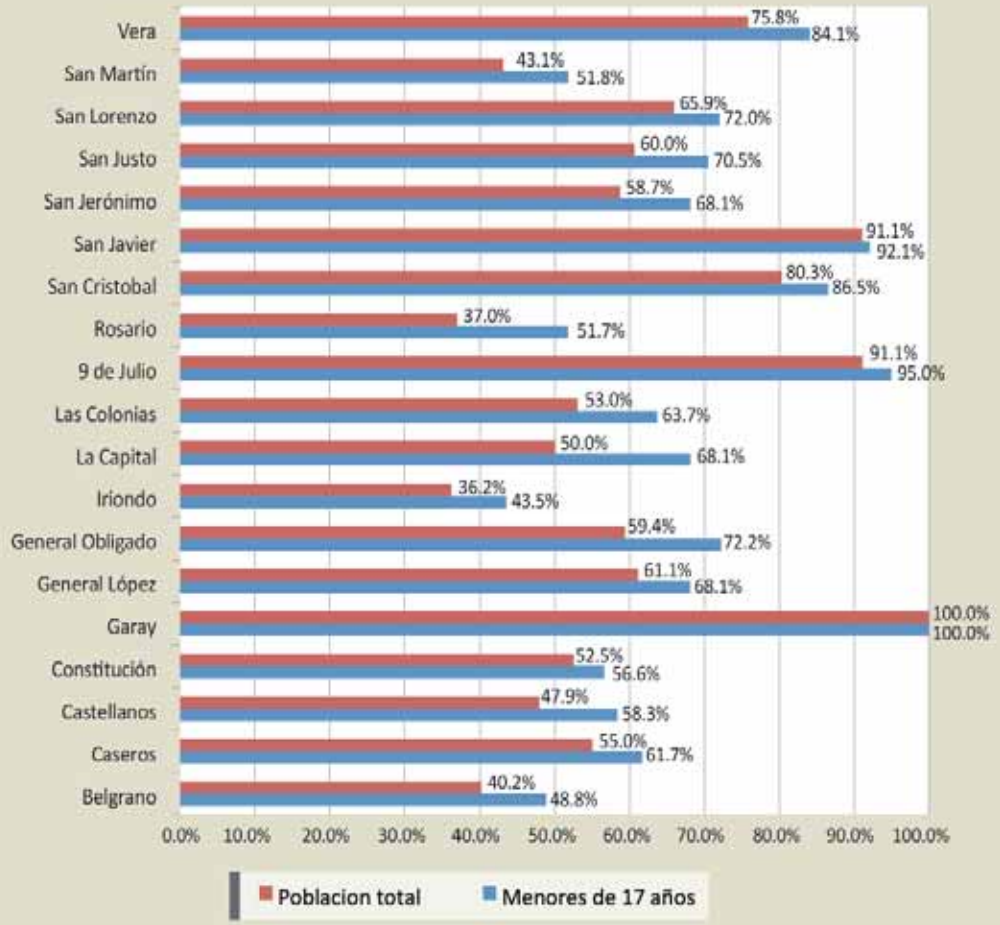


Fuente: Censo de Población, Hogares y Vivienda 2010. INDEC

. El porcentaje de hogares sin desagües cloacales a nivel nacional es del 46.8%.
. A nivel provincial el porcentaje de hogares sin desagües cloacales es levemente superior al valor nacional (48.9%), correspondiendo a 491,659 hogares en valores nominales.
. Las principales dificultades en el acceso a desagües cloacales se encuentran en los departamentos Garay, 9 de Julio y San Javier.
. Al analizar el porcentaje de hogares sin cobertura de desagües cloacales, según el rango etario de la población que reside en ellos, se observa que los mayores valores se presentan al considerar sólo el colectivo comprendido entre los 0 a 17 años.

GRÁFICO 4.2.6

Hogares sin desagües cloacales, 0 a 17 años y población total (en porcentaje). Departamentos de la Provincia de Santa Fe. 2010.

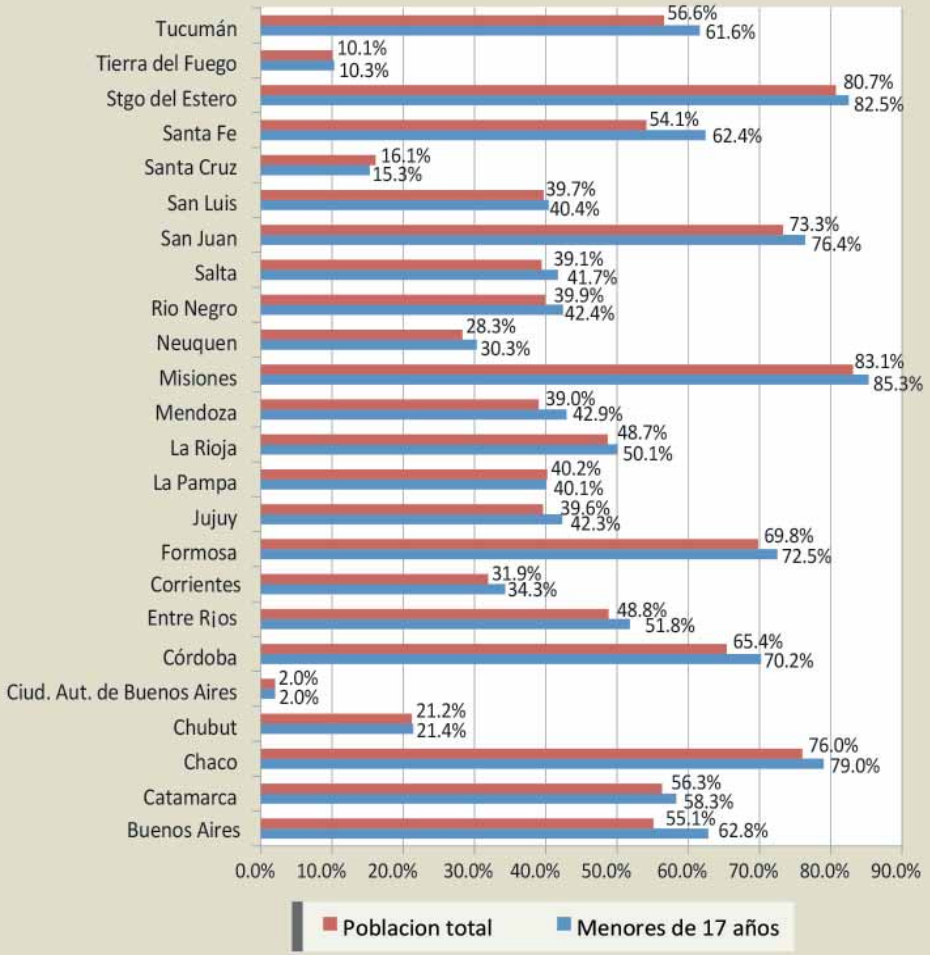


Fuente: Censo de Población, Hogares y Vivienda 2010. INDEC

. A nivel provincial, el 54.1% de la totalidad de hogares no cuenta con desagües cloacales mientras que si el análisis se centra sólo en los hogares con niñas, niños y adolescentes el porcentaje aumenta al 62.4%.

GRÁFICO 4.2.7

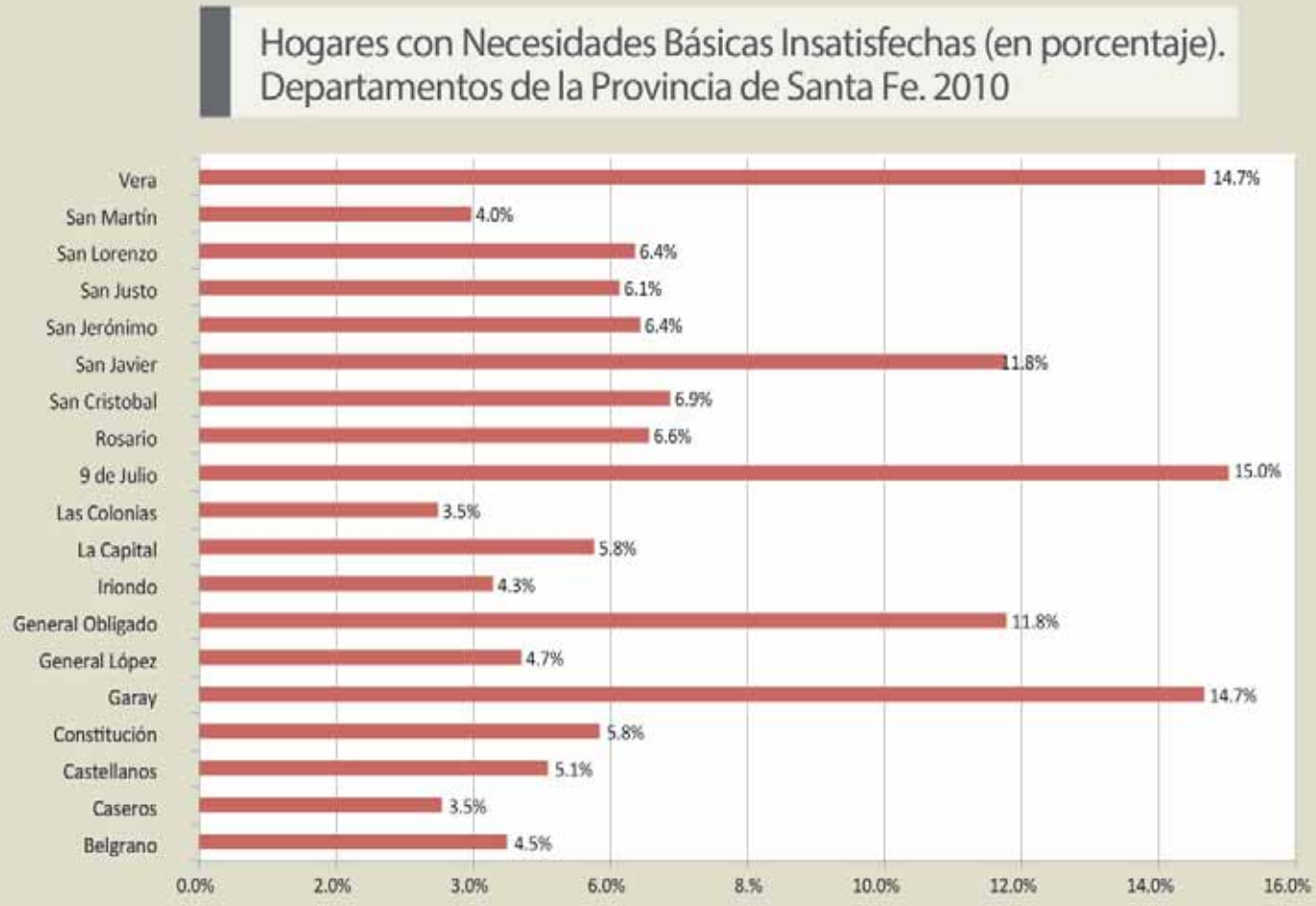
Hogares sin desagües cloacales, 0 a 17 años y población total (en porcentaje). Total provincias. 2010.



Fuente: Censo de Población, Hogares y Vivienda 2010. INDEC

. En el gráfico 4.2.7 se compara lo correspondiente a la Provincia de Santa Fe con el resto de las provincias del país.

GRÁFICO 4.2.8



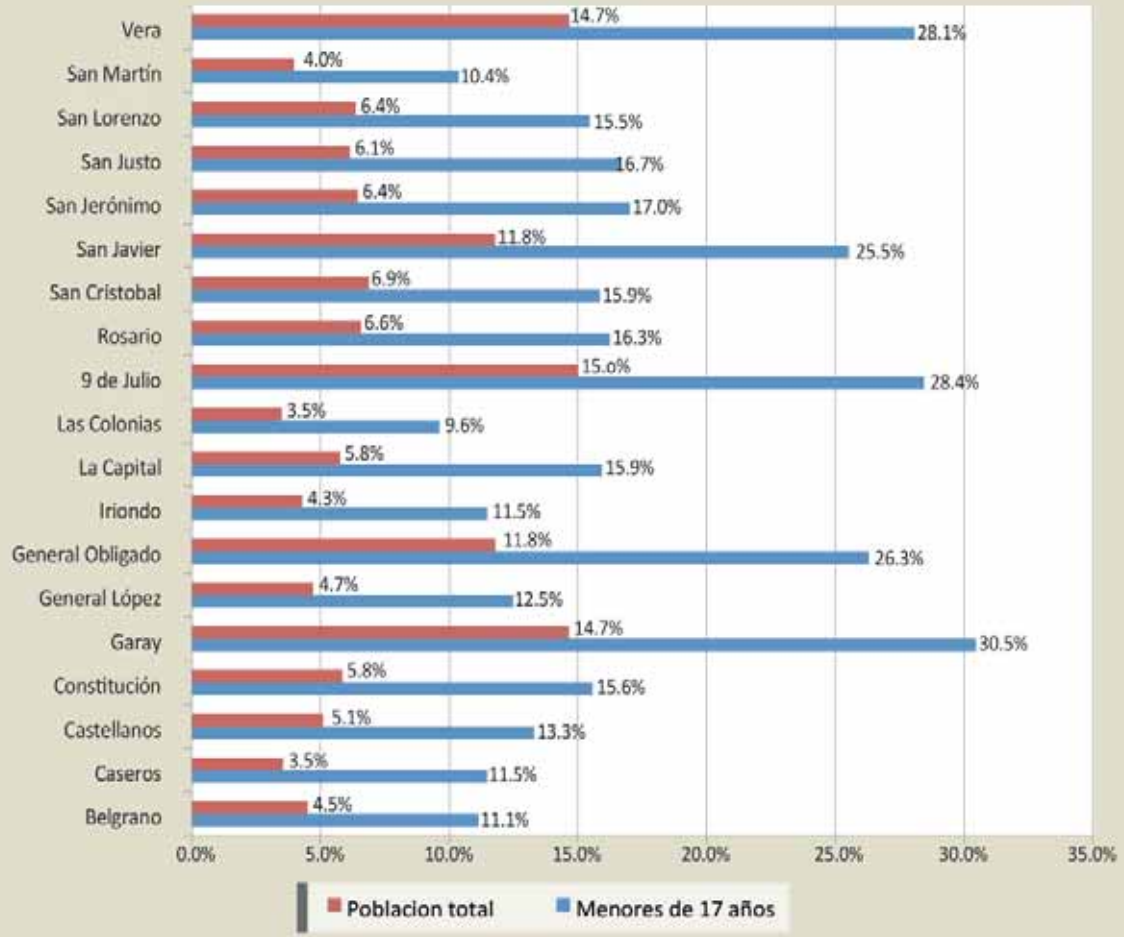
Fuente: Censo de Población, Hogares y Vivienda 2010. INDEC

. A nivel provincial se observa que el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas es de 6.4%, lo que corresponde a 65,733 hogares.
. El mayor porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas se registran en los departamentos Vera, 9 de Julio y Garay.

Se entiende por **hogares con necesidades básicas insatisfechas** aquellos que presentan al menos una de las siguientes condiciones de privación:
-Hacinamiento: hogares con más de tres personas por cuarto.
-Vivienda: hogares que habitan una vivienda de tipo inconveniente (lo que excluye casa, departamento o rancho)
-Condiciones sanitarias: hogares que no tienen retrete.
-Asistencia escolar: hogares que tienen al menos un niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asiste a la escuela.
-Capacidad de subsistencia: hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado, cuyo jefe no hubiese completado el tercer grado de escolaridad primaria.

GRÁFICO 4.2.9

Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas, 0 a 17 años y población total (en porcentaje). Departamentos de la Provincia de Santa Fe. 2010



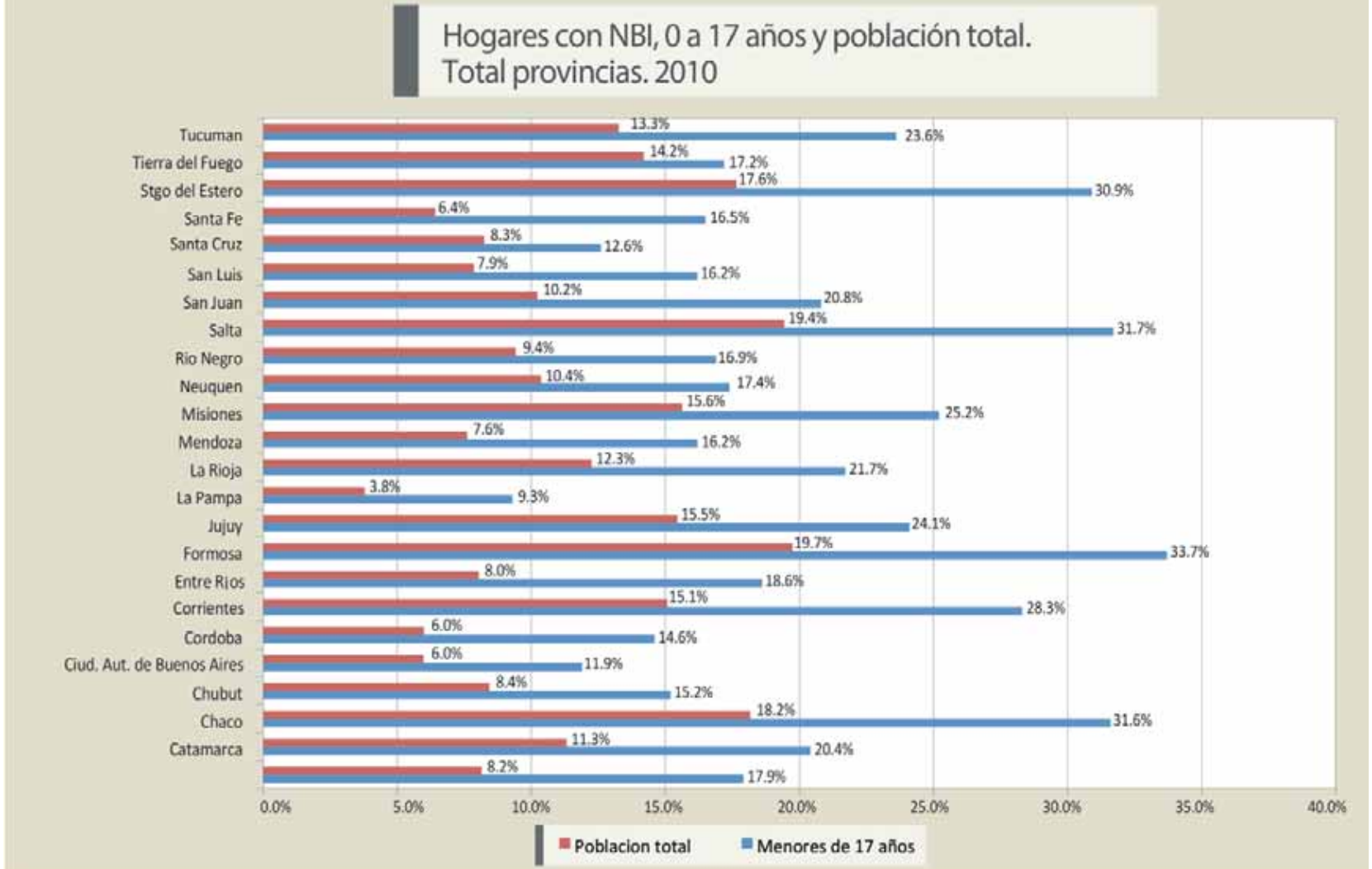
Fuente: Censo de Población, Hogares y Vivienda 2010. INDEC

. Al analizar el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas según la población que reside en ellos, el valor nuevamente difiere si se considera a la población total o se hace la distinción de aquellos hogares con población de 0 a 17 años. Considerando la población total el porcentaje es de 6.42% mientras que si se considera la población de 0 a 17 el porcentaje crece a 16.5%.

. Si el análisis se realiza a nivel de los departamentos se observa el mismo comportamiento -valores entre dos a tres veces superiores para los hogares con población de 0 a 17- en relación con lo que ocurre con la población total.

. En el gráfico 4.2.9 se comparan los valores para la Provincia de Santa Fe con los correspondientes al resto de las provincias del país.

GRÁFICO 4.2.10



Fuente: Censo de Población, Hogares y Vivienda 2010. INDEC

. En el gráfico 4.2.10 se comparan los valores para la Provincia de Santa Fe con los correspondientes al resto de las provincias del país.

GRÁFICO 4.2.11

Hogares según régimen de tenencia (en porcentaje). Departamentos de la Provincia de Santa Fe. 2010.

Fuente: Censo de Población, Hogares y Vivienda 2010. INDEC.

“TE MORÍS SIN AGUA”.

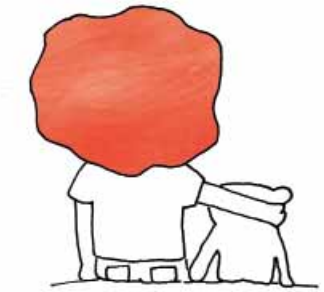
Frase del Congreso de los Chicos.
Hablemos de la Felicidad.

. A nivel nacional el 85.8% de los hogares se hallan en una situación de estabilidad residencial, ya que están comprendidos dentro del régimen de tenencia regular. Esto corresponde a los propietarios de la vivienda y del terreno (67.7%), los inquilinos (16.1%) y ocupantes por relación de dependencia (2%).

. A nivel provincial el porcentaje de hogares dentro del régimen de tenencia regular es del 86.3%, levemente superior al valor nacional. Dentro de este grupo se encuentran quienes son propietarios de la vivienda y el terreno (69.1%), quienes alquilan (15.4%) y quienes residen por trabajo (1.9%).

. Los departamentos con más de un 90% de sus hogares dentro del régimen de tenencia regular son: Las Colonias, General López, Castellanos, Caseros, Belgrano y San Martín.

. Sin embargo, realizando un análisis al interior de este grupo los departamentos Castellanos y Las Colonias son los que registran los mayores porcentajes de hogares cuyos propietarios alquilan. Se le suma el departamento Rosario con un alto porcentaje de población que alquila su vivienda.

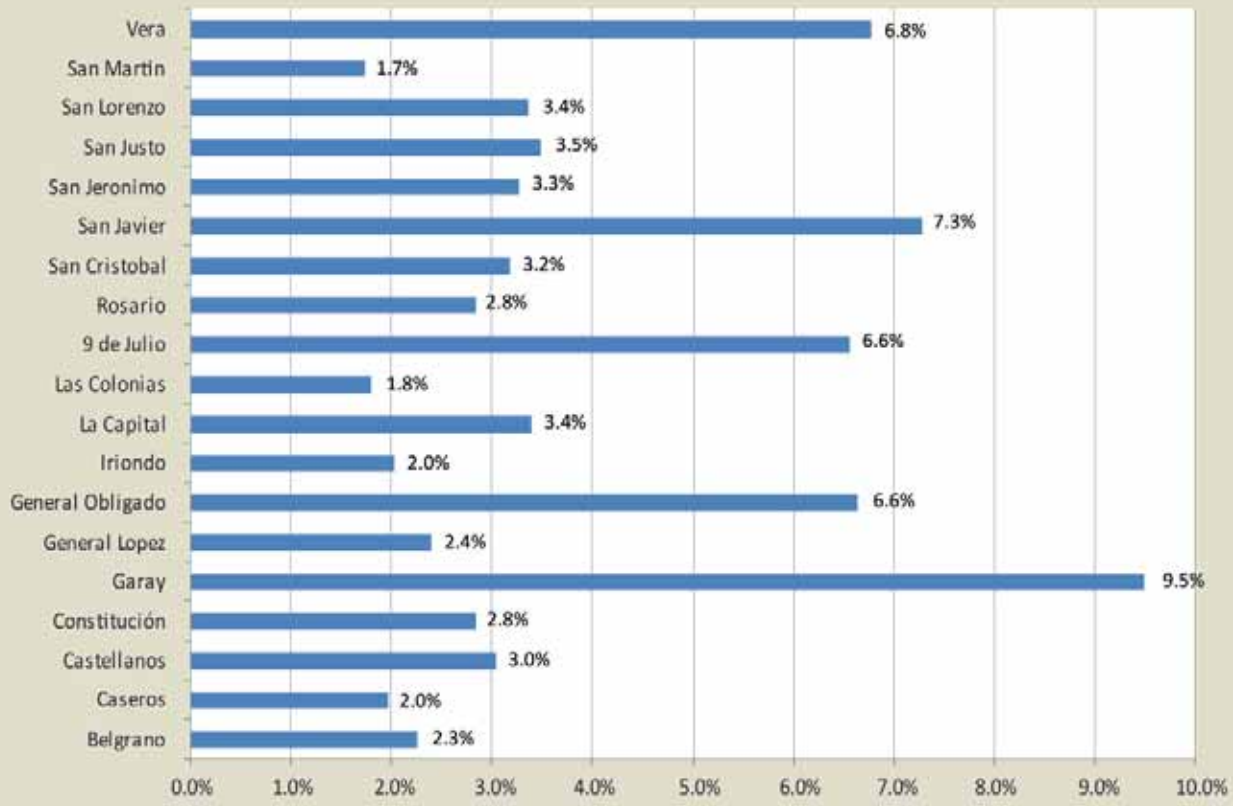


Se considera el régimen de tenencia de la vivienda como un indicador de estabilidad residencial en tanto muestra las posibilidades de seguridad en la disposición o acceso a la vivienda. En este sentido, el régimen de tenencia puede clasificarse como regular o irregular.

La tenencia regular implica que los hogares tienen formalizada de manera legal la disponibilidad de la vivienda: son los propietarios de la vivienda y el terreno, los inquilinos, o los que habitan en viviendas cedidas por el empleador. La tenencia irregular agrupa las situaciones de los hogares que residen en una vivienda cedida por su dueño en forma gratuita, los que son propietarios de la vivienda pero no del terreno y también las que albergan ocupantes de hecho o bajo otras modalidades.

GRÁFICO 4.2.12

Hogares con hacinamiento critico (en porcentaje). Departamentos de la Provincia de Santa Fe. 2010.



Fuente: Censo de Población, Hogares y Vivienda 2010. INDEC.

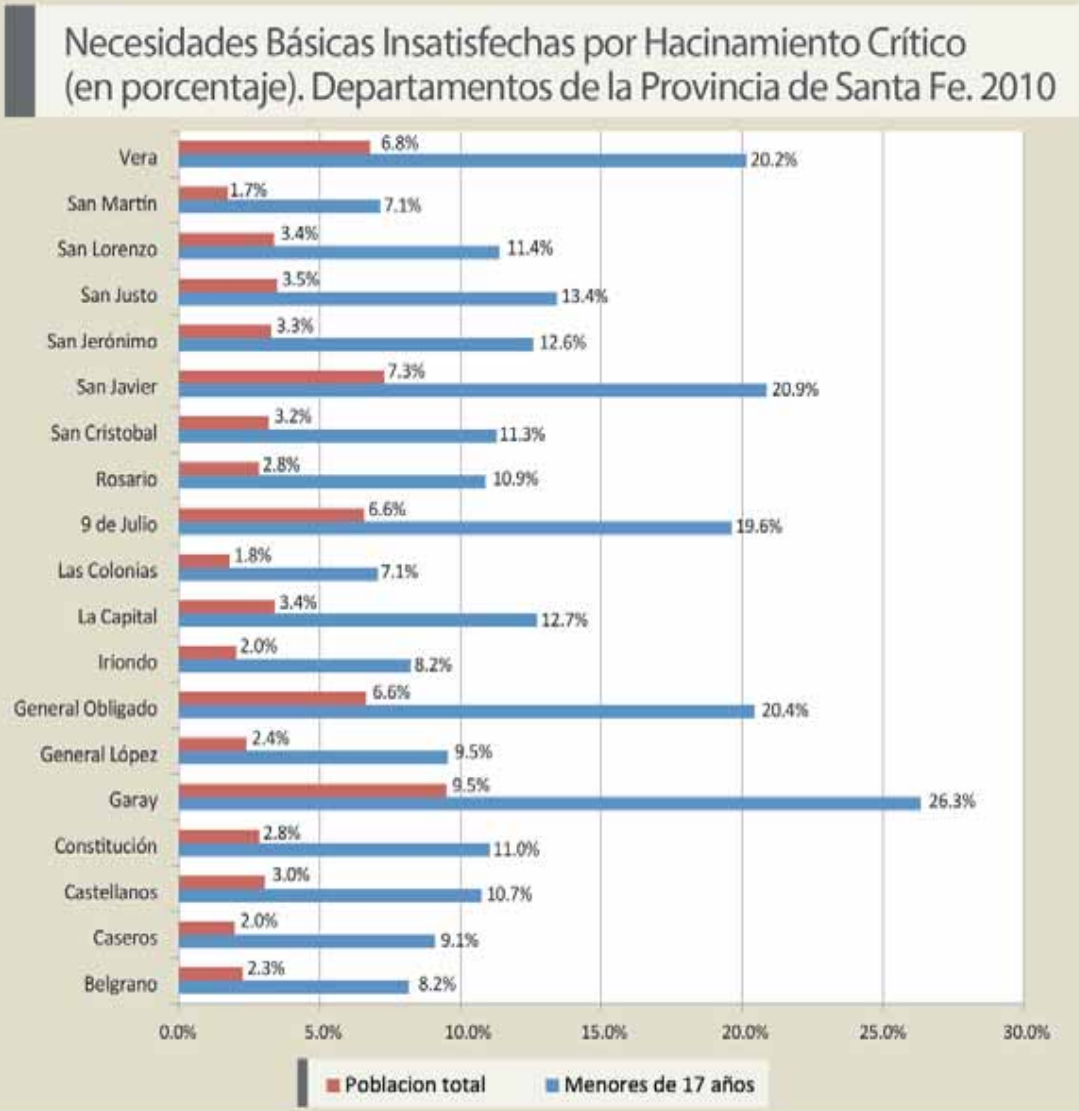
. A nivel nacional el porcentaje de hogares con hacinamiento crítico es de 3.95%.

. A nivel provincial se observa un porcentaje de hogares con hacinamiento crítico levemente inferior al valor nacional (3.2%).

. El departamento de la Provincia de Santa Fe con mayor presencia de hogares con hacinamiento crítico es Garay.

Un hogar con hacinamiento crítico implica la presencia de tres o más personas por cuarto, sin contar la cocina ni el baño. El concepto hace referencia a la precariedad que supone una situación en la que las personas habitan un determinado espacio que no posee las condiciones de comodidad, seguridad e higiene necesarias que tal espacio debería contener.

GRÁFICO 4.2.13



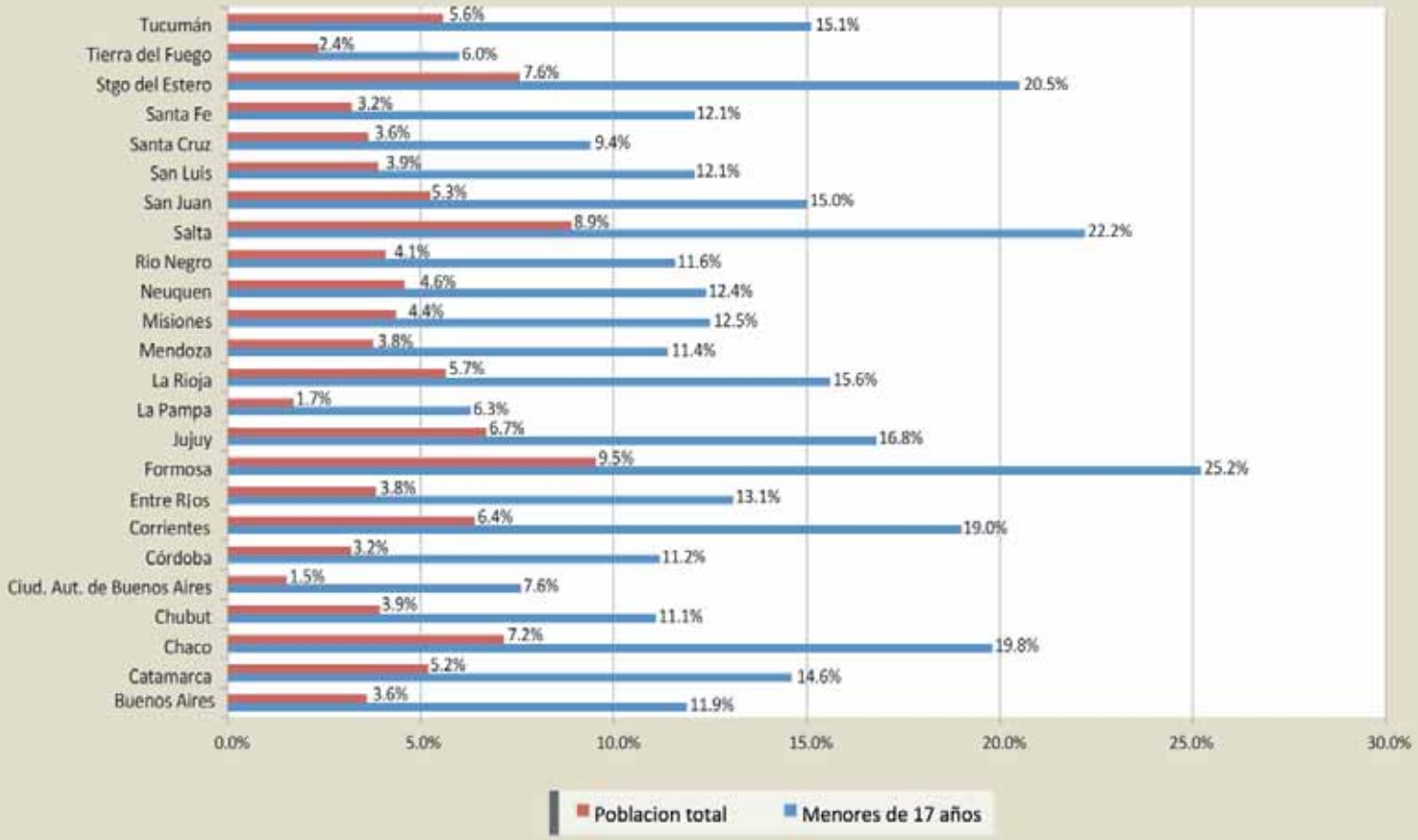
Fuente: Censo de Población, Hogares y Vivienda 2010. INDEC

. Al analizar el porcentaje de hogares con hacinamiento crítico según el rango etario de la población que reside en ellos se observa para todos los departamentos que las niñas, niños y adolescentes se encuentran en una situación más desfavorecida que si se analiza la totalidad de población.

. A nivel provincial, un 12.1 % de los hogares con población menor a los 18 años de edad cuenta con hacinamiento contra sólo un 3.2% si se considera a la totalidad de la población.

GRÁFICO 4.2.14

Hogares con hacinamiento, 0 a 17 años y población total. Total provincias. 2010.



Fuente: Censo de Población, Hogares y Vivienda 2010. INDEC

. En este gráfico se compara la Provincia de Santa Fe con el resto de las provincias del país.

A modo de síntesis

En Santa Fe viven 905.029 niñas, niños y adolescentes.
De cada 100, 2 pertenecen a pueblos originarios y 6 necesitan un cuidado especial.
La mayoría habita en el centro y norte de la Provincia. Y casi la totalidad en ámbitos urbanos, ya que el 10% vive en zonas rurales.

Sólo el 2.4% de las viviendas son deficitarias. Es decir, ranchos, casillas, pieza en inquilinato, pieza en hotel familiar o pensión, local no construido para habitación o vivienda móvil. Las cuales se encuentran principalmente en los departamentos San Javier, Vera, Garay y General Obligado.
La mayor cantidad de hogares con necesidades básicas insatisfechas se registran en los departamentos Vera, 9 de Julio y Garay.

Si se comparan las condiciones de vida de las niñas, niños y adolescentes con las de la población total, las y los mismos se encuentran en todos los casos en situación de desventaja.

El porcentaje de hogares sin cobertura de agua de red es del 16.3%, pero si se toma solo el rango etario de 0 a 17 años, el porcentaje resulta mayor: 18.8%. Esto refleja que las niñas, niños y adolescentes están en una situación de mayor desventaja en términos de acceso al agua potable y su consecuente impacto en el derecho a la salud.

Lo mismo sucede con el acceso a la cobertura de desagüe cloacal, ya que el 54.1 % de la totalidad de hogares no cuenta con desagües cloacales mientras que si el análisis se centra sólo en los hogares con niñas, niños y adolescentes el porcentaje aumenta al 62.4%

Al observar el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas según la población que reside en ellos, el valor nuevamente difiere si se considera a la población total o se hace la distinción de aquellos hogares con población de 0 a 17 años. Considerando la población total el porcentaje es de 6.42% mientras que si se considera la población de 0 a 17 el porcentaje crece a 16.5%.

En cuanto a las condiciones de comodidad, seguridad e higiene el 12.1 % de los hogares con población menor a los 18 años de edad presenta situaciones de hacinamiento contra sólo un 3.2% si se considera a la totalidad de la población.

A nivel nacional, Santa Fe se encuentra en el grupo de provincias que presentan los mejores contextos en cuanto a las condiciones de vida vinculadas al hacinamiento y las necesidades básicas insatisfechas. No se presentan las mismas condiciones en cuanto a la cobertura de agua de red y desagües cloacales.

"Mi habitación es mi lugar en el mundo".

Frase del Congreso de los Chicos.
Hablemos de la Felicidad.

CAPÍTULO

5

Inversión Social en Niñez y Adolescencia

El presente capítulo busca **analizar las asignaciones presupuestarias que el gobierno de la provincia de Santa Fe destina al cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes,** es decir al colectivo comprendido entre los 0 a 17 años inclusive. El conocimiento de tales asignaciones **contribuye a conformar políticas públicas adecuadas a las necesidades de esta población.** Para cumplir con este cometido, desde el Observatorio y con el asesoramiento de Unicef se realizó la cuantificación y el análisis del Gasto Público Social Provincial dirigido a la Niñez (en adelante, GPSPdN) desde el año 2009 hasta 2012. La intención de este trabajo ha sido continuar la serie que iniciaron en forma conjunta en 2004 la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

El análisis de la situación de la infancia y la adolescencia exige trabajar en reducir la brecha entre el reconocimiento jurídico-formal de sus derechos y la implementación efectiva de los mismos. Para lograr este cometido, es necesario priorizar dentro de las políticas públicas, particularmente de las políticas presupuestarias, los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

En este sentido, la conformación de un pacto social e intergeneracional depende, entre otros factores, de la cantidad de dinero que cada sociedad está dispuesta a pagar para apoyar el papel de las familias en la provisión de cuidado, desarrollo de capacidades y protección de los niños. **En los últimos años, se ha concebido a la protección social de la infancia como una herramienta indispensable para hacer frente a las vulnerabilidades propias de esta etapa garantizando el pleno desarrollo de sus capacidades y al mismo tiempo, los derechos de las niñas, niños y adolescentes.** (UNICEF, 2012a). No menos importante es el reconocimiento de que la protección social a la infancia constituye una buena inversión en recursos públicos dado que puede incrementar la productividad en la adultez y romper la transmisión intergeneracional de la pobreza (Unicef y otros, 2009a).

El presupuesto refleja las prioridades que tiene un gobierno en términos de cómo asignar y utilizar los recursos públicos. Sin los mismos, los derechos serían enunciativos. En este sentido, el gasto público destinado a la infancia y adolescencia constituye una medida importante para evaluar los esfuerzos hacia la concreción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (Curcio, Goldschmid y Robba, 2013). En miras a alcanzar este objetivo, se deben promover acciones que garanticen una asignación presupuestaria suficiente, equitativa y eficaz.

Resulta indispensable esclarecer el significado de **"disponibilidad máxima de los recursos"** y

> El Artículo 4 de la Convención de los Derechos del Niño, incorporada a la Constitución Nacional en 1994, establece que los Estados se comprometen a destinar el máximo de los recursos de que disponen para garantizar los derechos reconocidos por la Convención.

desarrollar herramientas metodológicas efectivas para monitorear el cumplimiento por parte del Estado de las obligaciones inmediatas que posee en relación con los derechos humanos, de forma de dotarlos de contenido real.

Para traducir operativamente este concepto, una posible respuesta está en relación con el volumen de gasto público como % del PIB. En caso de que el mismo fuera bajo en relación con los parámetros regionales se podría exigir que el gasto social y, específicamente el dirigido a la infancia, se incremente. Esto podría lograrse reasignando dentro del presupuesto o ampliando el espacio fiscal mediante la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento.

PBI

Es el valor monetario de los bienes y servicios finales producidos por la economía de un país en un año.

En caso de que se contara con un nivel de gasto social comparativamente alto como % del PIB, para corroborar el cumplimiento del mandato de la CDN se debería analizar el porcentaje del gasto total dirigido a la infancia por comparación con otros grupos beneficiarios del gasto social.

Aun así, una mayor asignación presupuestaria a un sector social o grupo etario no garantiza la adecuada prestación de servicios de calidad. Sin embargo, se reconoce que el uso correcto de recursos adicionales en estos sectores puede ser esencial para aumentar la disponibilidad, accesibilidad y calidad de estos servicios. Por ello, **si bien el porcentaje de la asignación presupuestaria a un sector puede ser usado como un indicador del compromiso del gobierno hacia la promoción de ese sector, deben considerarse otros factores que también afectan a la disponibilidad de recursos**, a saber:

• el rol del crecimiento económico en el gasto por persona en el sector social. Cuando el tamaño de la economía crece el Estado puede destinar mayores recursos a sectores sociales sin necesariamente asignar una mayor proporción de sus recursos económicos. De esta forma, el hecho sólo de observar la proporción del gasto a los sectores sociales sin considerar los niveles de crecimiento económico o gasto per cápita podría generar la conclusión de que no se está cumpliendo con la obligación de asignar el máximo de los recursos.

• patrones regresivos del gasto social. Resulta importante analizar también la composición del gasto dado que se podría estar destinando mayores fondos a, por ejemplo, hospitales altamente especializados que a una atención primaria de la salud.

De esta forma, la aplicación concreta del concepto estará supeditada al contexto de posibilidades institucionales y fiscales del Estado en cuestión, pero lo importante es que nunca debe estar por debajo de los mínimos indispensables que cada sociedad democráticamente determine como requeridos para asegurar la dignidad de las personas (Unicef, 2005).

5.1. El derecho a recibir el máximo de los recursos que dispone el Estado

De acuerdo con el documento titulado "¿Cómo influenciar una mayor Inversión Social en Infancia?" (UNICEF, 2005) se reconocen tres argumentos teórico-conceptuales que justifican la inversión social en general y en la infancia en particular por parte del Estado:

1) ARGUMENTO ÉTICO

El Estado, por medio de la aplicación de políticas públicas, debe garantizar el cumplimiento de los derechos de todos los ciudadanos y en particular de las niñas, niños y adolescentes. Sin la universa-

Las asignaciones presupuestarias destinadas a niñas, niños y adolescentes, ¿gasto o inversión?

En el sentido económico un gasto es un desembolso de dinero realizado para obtener a cambio un bien o servicio. En cambio, una inversión implica destinar una suma de dinero para obtener en el fututo un beneficio, por ello supone una elección donde se resigna un consumo inmediato por un beneficio futuro.

De esta forma, invertir en las niñas, niños y adolescentes es asegurar su desarrollo humano. En este sentido, al promover la inversión en sus capacidades se amplían sus posibilidades y oportunidades, lo cual contribuye a crear una sociedad inclusiva.

lidad de derechos no se puede pensar en alcanzar una plena integración social, un próspero desarrollo económico y la consolidación de la democracia.

Para cumplir con este fin los países tienen implicancias financieras. Por ello, se requiere de una adecuada inversión en infancia y adolescencia. En este sentido, la CDN establece que los Estados deben hacer efectivos dichos derechos "hasta el máximo de los recursos que dispongan".

De esta forma, **la inversión social, al constituirse como herramienta de implementación de derechos, contribuye a la equidad y bienestar**.

2) ARGUMENTO POLÍTICO

Este argumento trata de demostrar los fuertes vínculos que se generan entre el ámbito social y político. Para garantizar el desarrollo y fortalecimiento de la democracia es necesaria una inversión social suficiente, que contribuya a la equidad de forma de reducir los niveles de pobreza. Esto permite ensanchar las oportunidades para sectores cada vez más amplios de la población, construyendo canales de movilidad social, y generando procesos estables de integración social.

En este sentido, **la inversión social tiene un papel trascendental en la consolidación de la gobernabilidad democrática.**

3) ARGUMENTO ECONÓMICO

La política social tiene impacto en el desarrollo económico dado que al garantizarse el bienestar de los ciudadanos en términos de educación y salud se genera un efecto dinamizador, fundamentalmente, del empleo y del nivel de vida de las personas.
De esta forma, **se considera a la inversión social como una herramienta que favorece la reducción de disparidades y con ello la pobreza.**

A partir de los argumentos expuestos, debe resaltarse la obligatoriedad que tiene el Estado de invertir en los ciudadanos en general, y en la infancia en particular, para garantizar el efectivo cumplimiento de sus derechos, mejorar su calidad de vida y su bienestar. (Cippec-Unicef, 2006)

La falta de inversión en la infancia, especialmente cuando se manifiestan grandes deficiencias en la alimentación y educación de las niñas, niños y adolescentes puede considerarse una violación de los derechos sociales básicos. Un niño que no alcanza los niveles adecuados de nutrición y es analfabeto, además de contar con menores oportunidades, inadmisible desde el punto de vista ético, es también un individuo con escasas posibilidades de alcanzar su pleno potencial. No menos importante es resaltar que los costos para dar solución a las consecuencias negativas que surgen de estos problemas son mucho mayores que las inversiones requeridas para evitarlos en primera instancia. (Cepal, 2010)

5.2. Gasto Público Social Provincial dirigido a Niñez (GPSPdN)[1]

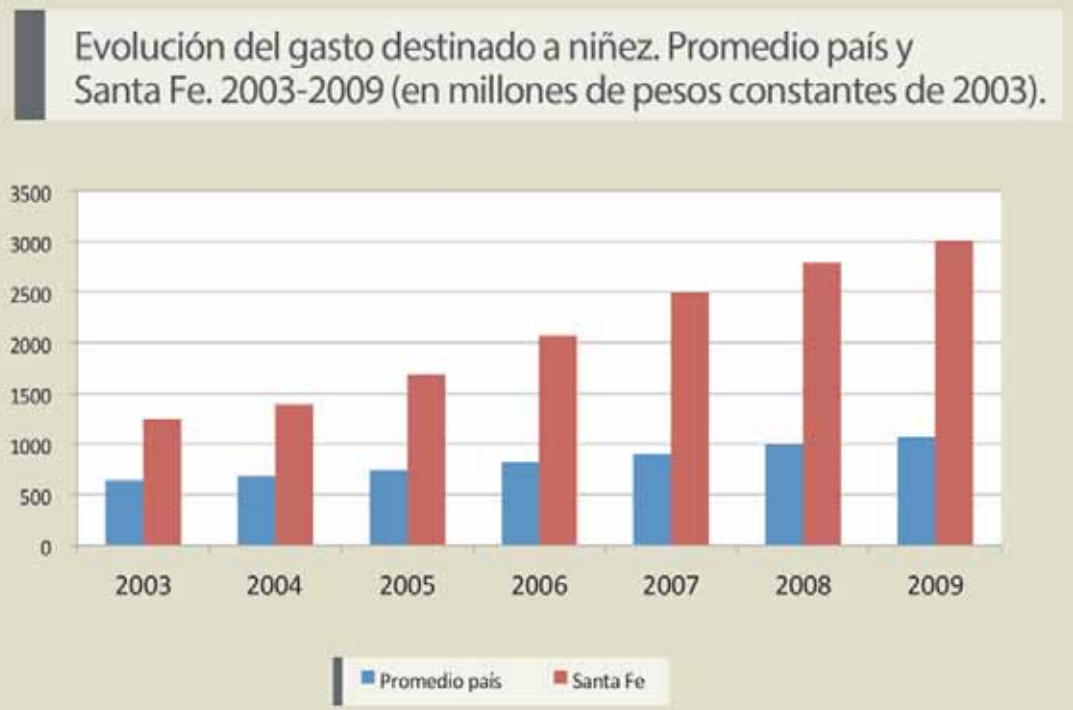
A continuación, se analiza la evolución del GPSPdN entre los años 2001 y 2012. El mismo comprende las erogaciones presupuestarias correspondientes al sector público provincial no financiero del nivel de gobierno provincial. El período bajo análisis fue calculado hasta 2009 por la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (DAGPyPS) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación y posteriormente el Observatorio continuó la serie hasta 2012.

El gráfico 5.2.1 muestra la evolución del gasto en niñez y adolescencia en la Provincia de Santa Fe durante el período 2003-2009[2] en comparación con el promedio nacional. Se observa una tendencia creciente donde sus valores superan al promedio del país.

En el año 2009 el crecimiento acumulado del gasto en infancia en la Provincia de Santa Fe respecto del año 2003 fue de alrededor del 141.9% a precios constantes, cifra que supera ampliamente al crecimiento acumulado observado para el promedio del país (66.3%).

1- Para una descripción de la metodología de cuantificación del GPSdN y su aplicación a la provincia de Santa Fe, ver el Anexo "Metodología Inversión Social".
2- El grafico toma como último de la serie al 2009 y no 2012 por no contarse con valores nacionales para contrastar para los años 2010, 2011 y 2012. Al igual que la provincia de Santa Fe, una creciente cantidad de provincias están trabajando en cooperación con UNICEF para darle continuidad a las series provinciales hasta los años más recientes.

GRÁFICO 5.2.1



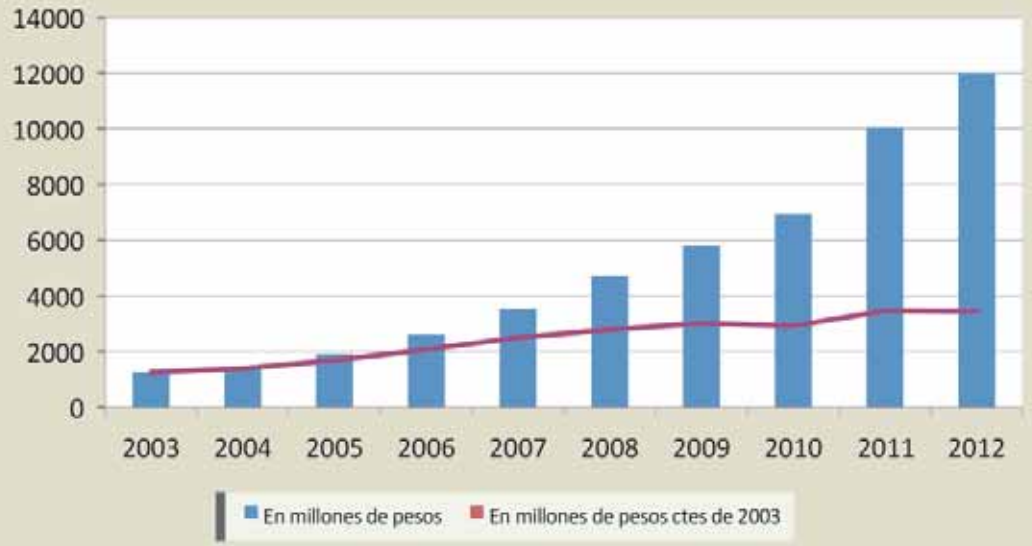
Elaboración propia en base a datos provenientes de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (series nacional y provincial 2001-2009) y a cálculos propios en base a datos provenientes del Ministerio de Economía de Santa Fe (Santa Fe 2009).

Nota: el valor correspondiente al año 2009 para la Provincia de Santa Fe surge de un promedio entre el monto calculado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación y el calculado por el Observatorio. Si bien la diferencia encontrada en ambas series, para este año, era pequeña se buscó con este procedimiento consolidar la serie.
Para deflactar el GSPdN para la Provincia de Santa Fe se utilizó el Índice de Precios al Consumidor de la Provincia (IPC) estimado por el IPEC. Año base: 2003. El GSPdN correspondiente al promedio del país surge de un corrimiento de base a 2003 de los valores constantes a 2001.

A continuación se analiza la evolución del gasto en niñez y adolescencia realizado por la Provincia de Santa Fe en términos nominales y constantes de 2003 para el período comprendido entre el año 2003 y el año 2012.

GRÁFICO 5.2.2

Evolución del gasto destinado a niñez. Provincia de Santa Fe. 2003-2012 (en millones de pesos y en millones de pesos constantes de 2003)



Elaboración propia en base a datos provenientes de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (2003-2009) y a cálculos propios en base a datos provenientes del Ministerio de Economía de Santa Fe (2009-2012).

Nota: el valor correspondiente al año 2009 para la Provincia de Santa Fe surge de un promedio entre el monto calculado por el Ministerio de Economía y el calculado por el Observatorio. Si bien la diferencia encontrada en ambas series para este año era pequeña se buscó con este procedimiento consolidar la serie.
Para deflactar el GSPdN para la Provincia de Santa Fe se utilizó el Índice de Precios al Consumidor de la Provincia (IPC) estimado por el IPEC. Año base: 2003.

En términos nominales, el crecimiento de todo el período fue del 866%. En términos reales, es decir si se contempla el impacto en la evolución de los precios equiparando los valores de cada año a pesos de 2003, el incremento en el período bajo análisis fue del 177.3%.

Se observa un salto relevante en la serie entre el año 2010 y 2011 que puede ser explicado a partir de los incrementos en los fondos destinados a la construcción de viviendas. En este sentido, de 2010 a 2011 las categorías programáticas "Atención de la demanda habitacional" y "Federal de Construcción" pasaron de $65 a $121 millones y de $50 millones a $161, respectivamente.

De acuerdo con los períodos de los gobiernos provinciales 2003-2007 y 2007-2011 se observa que desde el 2003 a 2007 la tendencia es creciente con un incremento en el gasto en niñez en términos reales del 109.3% y entre 2007 y 2011 fue del 179.1%

Una vez conocidos los montos que el Estado destinó a niñez y adolescencia en los últimos años resulta necesario indagar en su composición y relación con otras variables. En este sentido, según Unicef (2005) el análisis y monitoreo del gasto social debe tomar en cuenta varias dimensiones:

DIMENSIÓN 1: VOLUMEN DEL GASTO SOCIAL.

Los Indicadores para su análisis son:

• **Gasto social como porcentaje del PIB**: este indicador contextualiza lo que se destina a inversión social de acuerdo con el tamaño de la economía de la provincia, de esta forma evidencia la prioridad macroeconómica de la inversión social.

• **Gasto social como porcentaje del gasto público total:** este indicador mide la prioridad fiscal que le da el gobierno a la inversión social.

• **Gasto social per cápita:** este indicador expresa la cantidad promedio invertida por cada habitante, de esta forma da idea de lo que se destina a gasto social de acuerdo con el tamaño de la población.

Por tratarse específicamente del gasto destinado a la niñez se realizan las adaptaciones pertinentes en los indicadores previos y se adiciona además a la dimensión anterior el gasto en niñez como porcentaje del gasto público social.

GRÁFICO 5.2.3

Evolución del gasto destinado a niñez, por niño. Total general Argentina y Santa Fe. 2001-2009 (en pesos corrientes).

Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Nota: el valor correspondiente al año 2009 surge de un promedio entre el monto calculado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación y el calculado por el Observatorio. Si bien para este año la diferencia encontrada en ambas series era pequeña, no obstante con este procedimiento se buscó consolidar la serie.

AL ANALIZAR EL GASTO EN INFANCIA POR NIÑO Y COMPARARLO CON SUS VALORES NACIONALES, SE OBSERVA EN AMBAS SERIES UNA TENDENCIA CRECIENTE DESDE 2001, CON VALORES SUPERIORES PARA LA PROVINCIA DE SANTA FE EN RELACIÓN CON LOS OBSERVADOS PARA EL TOTAL DEL PAÍS.

. En otras palabras y a modo de ejemplo para 2009 Santa Fe destinó 6373 pesos por cada niño de la provincia contra 5746 pesos que destinó el país.

GRÁFICO 5.2.4

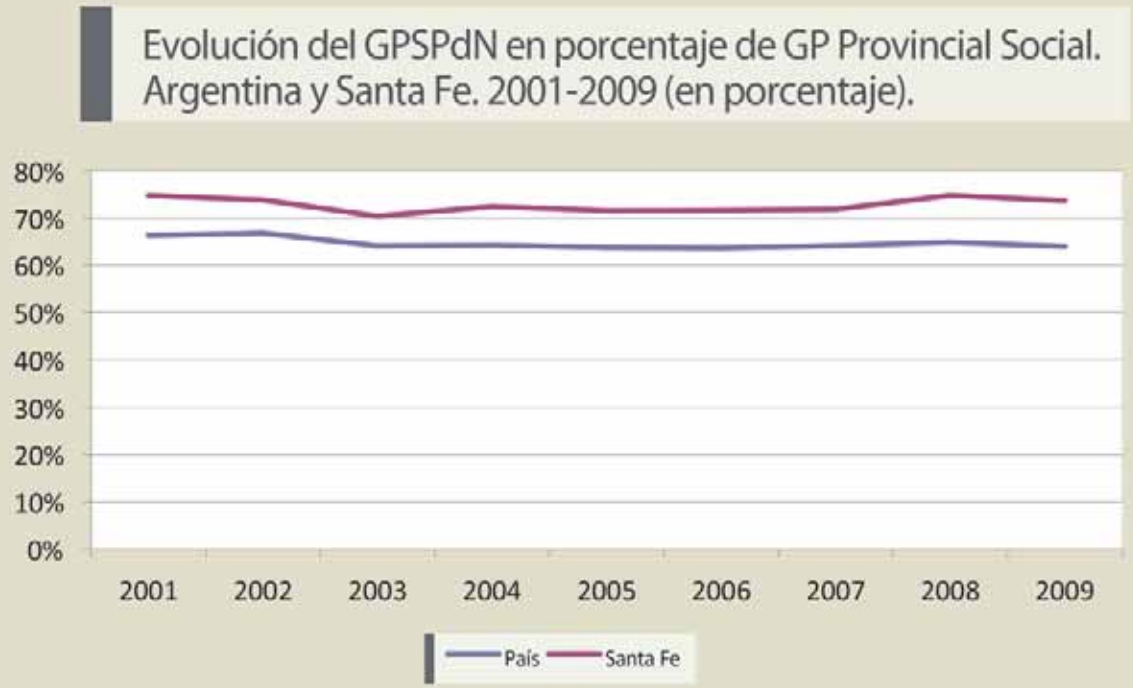
Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

. En relación con el porcentaje que el Gasto destinado a niñez representa del Gasto Público Total Provincial se observa que para todo el período analizado la Provincia de Santa Fe presenta valores superiores en un 5% respecto del total nacional.

Gasto Público Total Provincial

Los gastos de los gobiernos provinciales comprenden las erogaciones que éstos realizan y que son financiadas con recursos propios (entre los que se considera la coparticipación federal), con los provenientes de Nación y con deuda pública.

GRÁFICO 5.2.5



Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Gasto Público Social Provincial

Los gastos sociales se orientan a lograr la igualdad de oportunidades de la población, buscando un acceso universal y oportuno a servicios de buena calidad, tales como salud, educación, seguridad social y vivienda, entre otros.

. Con respecto a la evolución del GPSPdN en porcentaje de GP Provincial Social se evidencia un comportamiento relativamente estable en el tiempo con valores que se encuentran entre el 70 y 75% del total. **En comparación con los valores registrados para el total nacional, Santa Fe en todos los años analizados destina un porcentaje mayor del gasto social a niñez.**

A continuación se presenta la evolución de los cuatro indicadores mencionados para la provincia desde el 2001 a 2012.

TABLA 5.2.1

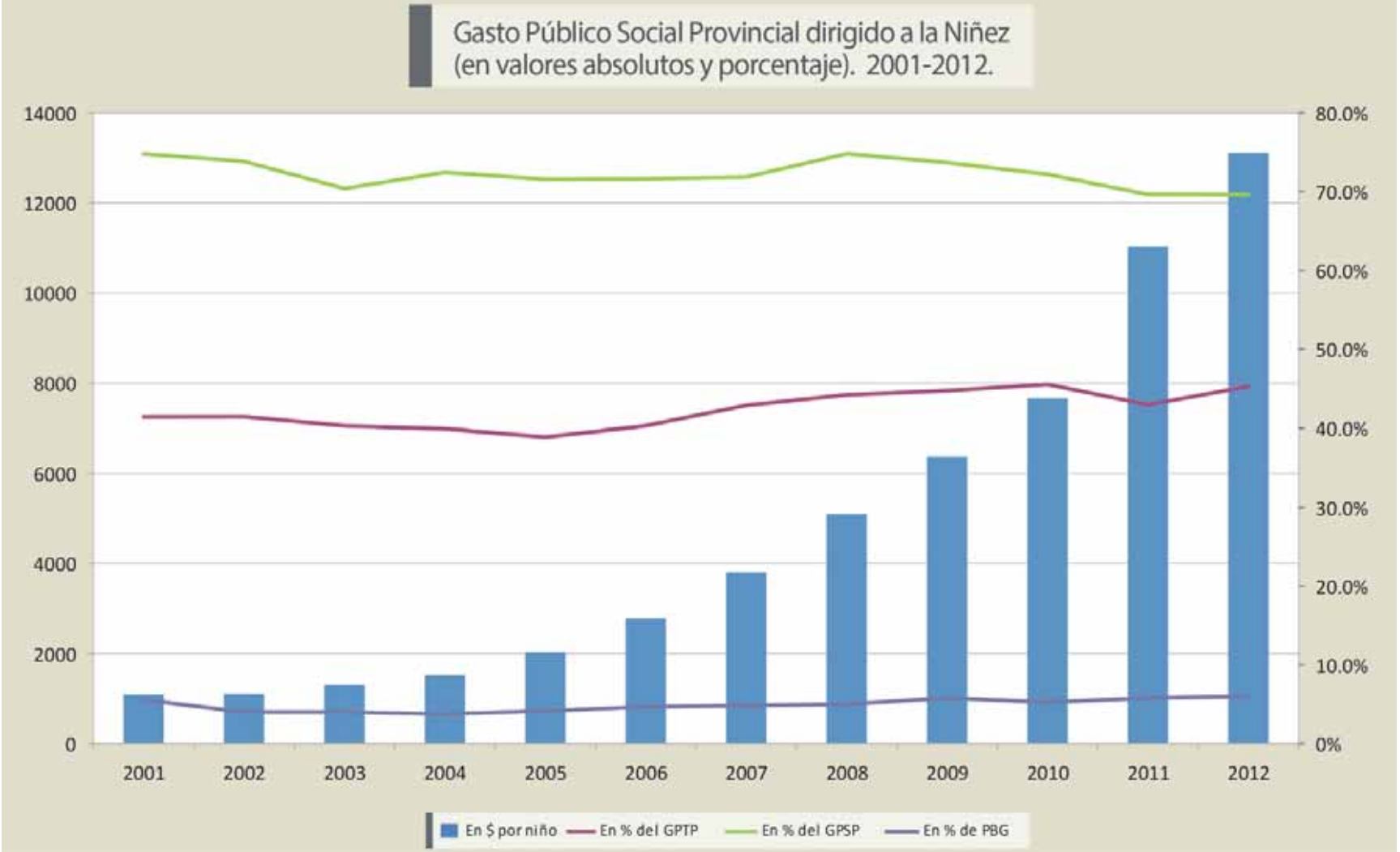
Gasto Público Social Provincial dirigido a la Niñez (en valores absolutos y porcentaje). 2001-2012.

AÑOS	EN $ POR NIÑO	EN % de PBG	EN % de GPTP	EN % de GPSP
2001	1085	5.58	41.42	74.78
2002	1102	4.00	41.44	73.83
2003	1304	4.00	40.28	70.38
2004	1521	3.74	39.93	72.44
2005	2026	4.16	38.89	71.56
2006	2781	4.67	40.30	71.61
2007	3797	4.85	42.87	71.85
2008	5100	5.01	44.20	74.80
2009	6373	5.80	44.72	73.68
2010	7658	5.26	45.52	72.19
2011	11029	5.80	42.95	69.63
2012	13107	5.98	45.25	69.60

Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (2001-2009) y a cálculos propios en base a datos provenientes del Ministerio de Economía de Santa Fe (2009-2012).

Nota: el valor correspondiente al año 2009 surge de un promedio entre el monto calculado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación y el calculado por el Observatorio. Si bien para este año la diferencia encontrada en ambas series era pequeña, no obstante con este procedimiento se buscó consolidar la serie.

GRÁFICO 5.2.6



Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (2001-2009) y a cálculos propios en base a datos provenientes del Ministerio de Economía de Santa Fe (2009-2012).

Nota: el valor correspondiente al año 2009 surge de un promedio entre el monto calculado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación y el calculado por el Observatorio. Si bien para este año la diferencia encontrada en ambas series era pequeña, no obstante con este procedimiento se buscó consolidar la serie.

Como se mencionara previamente el gasto en niñez y adolescencia por niño, presenta una tendencia creciente desde el inicio de la serie en 2001 aumentando un 1,108% hasta 2012 en valores corrientes. Si segmentamos el análisis por período de gestión entre el 2003-2007 el porcentaje de aumento resulta del 191.08% y del 190.47% para el período 2007-2011.

La participación que alcanza el gasto en niñez y adolescencia en relación con el **Producto Bruto Geográfico de la Provincia** comienza con un valor elevado en 2001, que se reduce a partir de 2002. Es a partir de ese momento en que el gasto en niñez comienza a ganar paulatinamente participación en el PBG hasta el final de la serie. Por período de gestión, en 2003-2007 se observa una tendencia creciente con una leve caída en 2004, pasando de una participación en términos de PBG del 4% a casi el 5% (4.85) al finalizar el período. Durante el período de gestión siguiente también se evidencia una tendencia creciente finalizando 2011 con una participación en términos de PBG de 5.80%.

Al analizar la participación que tiene el gasto en niñez y adolescencia en relación con el gasto público total[3] se observa que para todo el período analizado la Provincia de Santa Fe presenta valores que superan el 40%. En relación con los períodos de gestión provinciales se evidencia que entre 2003-2007 el período comienza con una participación del gasto en niñez en términos de Gasto Público total de 40.3% y finaliza con una participación del 42.9%, es decir un aumento de casi tres puntos porcentuales. En el siguiente período de gestión 2007-2011 se evidencia un crecimiento en 2008 que se mantiene en forma ininterrumpida hasta 2010. Si bien el período finaliza con una participación del 43%, levemente inferior a los tres años previos, sigue siendo una participación que supera al promedio de toda la serie (42.3%). El año 2012, el primero del actual período de gestión, evidencia un nuevo crecimiento representando un gasto en niñez y adolescencia de 45.3% del Gasto Público Total. Finalmente, el porcentaje del Gasto Público destinado a niñez en relación con el Gasto Público Social es bastante estable durante todo el período alcanzando entre el 70 y 75 %. En términos de los períodos de gestión se observa que durante el primero comprendido entre 2003-2007 la participación crece 1.4 puntos porcentuales, pasando de 70.4% a 71.8%. Entre 2007-2011 se presenta un pico en el año 2008 alcanzando una participación del 74.8% -valor máximo del período bajo análisis-. A partir del mismo se evidencia un leve y constante decrecimiento, finalizando con una participación del 69.6%.

DIMENSIÓN 2. ANÁLISIS SOBRE LA COMPOSICIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN SOCIAL

Esta dimensión debe ser analizada considerando los siguientes aspectos:

- Composición por sector del Gasto Público: ¿Qué porcentaje del gasto se da en educación? ¿Salud? ¿Seguridad social?
- ¿Qué porcentaje del gasto social se dirige hacia servicios sociales básicos?
- ¿Qué porcentaje del gasto social se invierte en capital humano (salud y educación)?
- ¿Cómo se distribuye el gasto social en las diferentes zonas/regiones de la provincia?
- ¿Existe algún mecanismo de focalización de la inversión social en las áreas más pobres?
- ¿Existe información desagregada del gasto social por edad?, ¿por género?, ¿por origen étnico?

Para dar respuesta a los siguientes interrogantes se presenta y analiza el GPSPdN según clase y categoría de gasto.

En primer lugar, corresponde comparar como se fue comportando el gasto en niñez de acuerdo a su especificidad en la Provincia de Santa Fe en relación con el promedio del país.

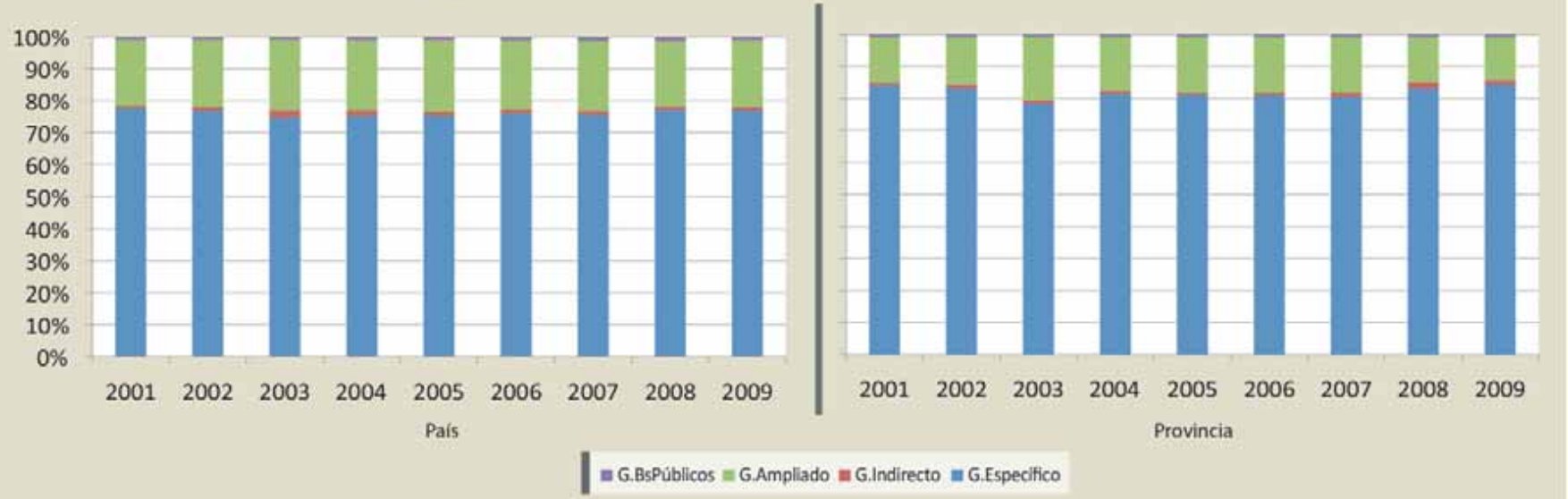
PBG

El Producto Bruto Geográfico (PBG) es un indicador sintético del esfuerzo productivo realizado en el territorio provincial y es equivalente a lo que a nivel del país en su conjunto se conoce como Producto Bruto Interno (PBI).

3- Siguiendo la metodología DAGPyPS- UNICEF (2009) presentada en el Anexo, dado que algunas provincias han transferido sus cajas de jubilación al gobierno nacional para garantizar la comparabilidad interprovincial de estos indicadores se restan del Gasto Público Total y Social las erogaciones correspondientes a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia.

GRÁFICO 5.2.7

Evolución del GPSPdN según clase. Promedio País y Santa Fe (en porcentaje). 2001-2009.



Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Nota: el valor correspondiente al año 2009 surge de un promedio entre el monto calculado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación y el calculado por el Observatorio. Si bien para este año la diferencia encontrada en ambas series era pequeña, no obstante con este procedimiento se buscó consolidar la serie.

. Del análisis del gráfico se destaca la relevancia del gasto específico en la Provincia de Santa Fe en relación con el promedio del país. **Para todo el período analizado el gasto que la provincia ha destinado a niñez en forma específica, es decir aquél que beneficia y se dirige directamente a los niños, niñas y adolescentes, ha sido superior al 80% de la totalidad del gasto en niñez.** Si se analiza el comportamiento del gasto para el promedio del país se observa que, si bien el **gasto específico** también es el más importante, es el **gasto ampliado** el que va ganando participación.

Gasto Específico, Gasto Indirecto, Gasto Ampliado y Gasto en Bienes Públicos

El GE es aquel que se destina exclusivamente a un grupo poblacional determinado, en nuestro análisis refiere al gasto dirigido a niñas, niños y adolescentes. En cuanto al GI, el mismo se compone de programas dirigidos a las familias u otros agentes, que tienen como condición para ser beneficiarios la presencia de al menos una niña, niño y adolescente. El GA contempla programas que benefician a grupos poblacionales definidos independientemente de la edad (por ejemplo programas de atención a grupos vulnerables o afectados por emergencias climáticas).
Por último, dadas las características del GBP, se considera que el mismo beneficia a toda la población, independientemente de la edad de las personas.

A continuación se analiza el comportamiento del gasto en función de su especificidad en la Provincia de Santa Fe para todo el período 2001-2012.

TABLA 5.2.2

Evolución del GPSPdN según clase. Provincia de Santa Fe (en porcentaje). 2001-2012.

AÑOS	G.ESPECÍFICO	G.INDIRECTO	G.AMPLIADO	G.BSPÚBLICOS
2001	84.14	0.69	15.05	0.12
2002	83.13	1.20	15.56	0.11
2003	78.36	0.95	20.60	0.10
2004	81.29	1.11	17.50	0.10
2005	81.00	0.73	18.16	0.11
2006	80.87	0.93	18.07	0.14
2007	80.50	1.34	17.98	0.19
2008	83.19	1.79	14.73	0.30
2009	84.42	1.25	14.02	0.32
2010	84.15	1.42	13.81	0.62
2011	83.42	1.24	14.80	0.54
2012	84.06	1.14	14.31	0.49

Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (2001-2009) y a cálculos propios en base a datos provenientes del Ministerio de Economía de Santa Fe (2009-2012).

Nota: el valor correspondiente al año 2009 surge de un promedio entre el monto calculado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación y el calculado por el Observatorio. Si bien para este año la diferencia encontrada en ambas series era pequeña, no obstante con este procedimiento se buscó consolidar la serie.

GRÁFICO 5.2.8

Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (2001-2009) y a cálculos propios en base a datos provenientes del Ministerio de Economía de Santa Fe (2009-2012).

Nota: El valor correspondiente al año 2009 surge de un promedio entre el monto calculado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación y el calculado por el Observatorio. Si bien para este año la diferencia encontrada en ambas series era pequeña, no obstante con este procedimiento se buscó consolidar la serie.

Se evidencia una importante participación del gasto específico en el total del GPSPdN, que oscila entre el 78% y 84% para los años bajo análisis. Analizando la serie se observa que los años 2001 y 2002 presentan valores elevados 84 y 83% respectivamente para luego mostrar una importante caída en 2003 con un valor de 78% aproximadamente.

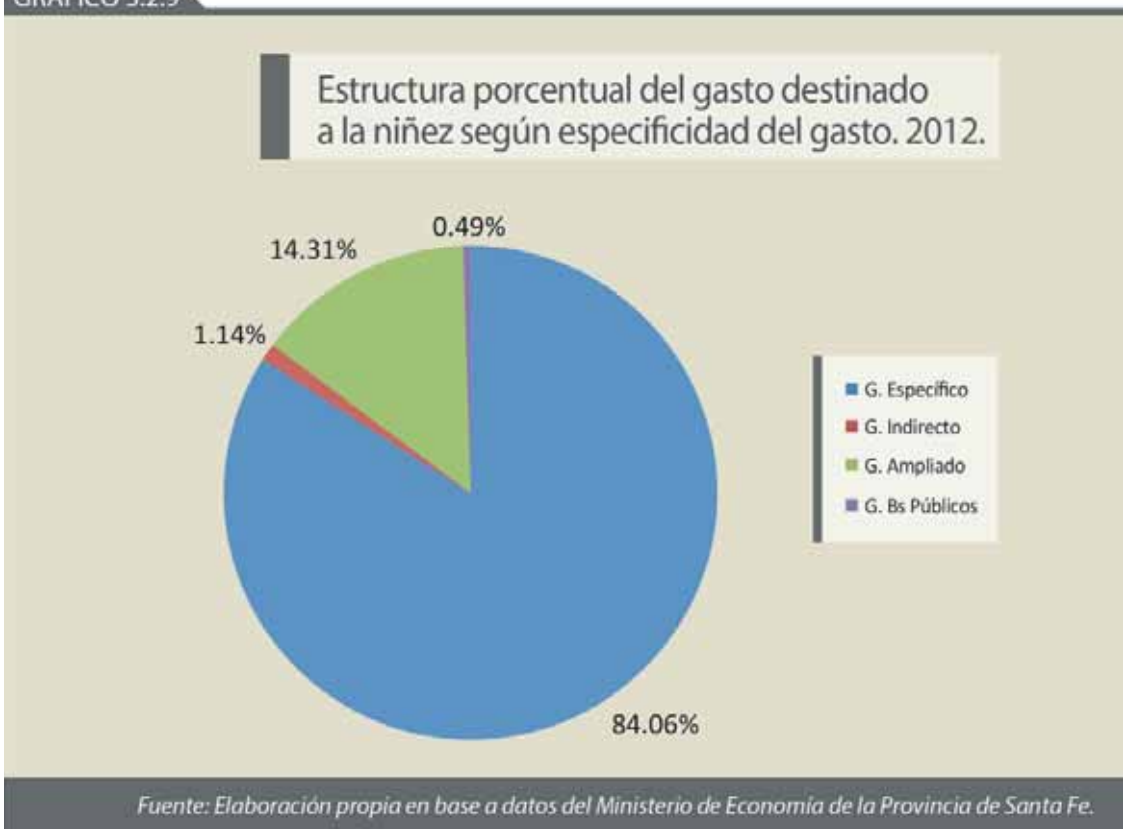
En el marco de los períodos de gestión provincial, entre 2003-2007 la participación del gasto específico estaría cercana al 80%. En el período posterior, 2007-2011, recién a partir de 2008 crecería 3 puntos porcentuales más manteniéndose hasta el final de la serie que coincidiría con el inicio del periodo siguiente. En estas partidas tienen especial relevancia los programas relacionados con la provisión de educación básica, es decir aquellos programas destinados a los niveles inicial, primario y medio.

En relación con el GA se observa una participación más elevada durante el 2003 y 2007 con valores entre 18 a 20 % del total del gasto. Es a partir de 2008 cuando se reduce la participación de este tipo de gasto dentro del total. En este caso, inciden principalmente las acciones de salud (que incluyen a las obras sociales) y las destinadas a la construcción y refacción de viviendas.

Se observa que la suma de la participación del **Gasto Indirecto y en bienes públicos** es inferior al 2%.

A continuación se presenta la estructura porcentual del gasto destinado a la niñez según especificidad del gasto para el último año de la serie[4].

GRÁFICO 5.2.9



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Provincia de Santa Fe.

Como se puede observar el último año analizado presenta uno de los porcentajes más altos en el gasto específicamente destinado a niñez y adolescencia.

4- Para un detalle sobre la distribución del GPSdN por las clases de gasto indirecto, ampliado y bienes públicos, ver el Anexo.

Resulta imprescindible analizar también cómo se distribuye el gasto en niñez y adolescencia en las distintas categorías definidas por la metodología.

TABLA 5.2.3

GPSPdN según categorías. Provincia de Santa Fe. Promedio período 2001-2012.

CATEGORÍAS	PROMEDIO 2001-2012
Ayuda directa	2.0
Condiciones de vida	2.1
Deporte, recreación y cultura	0.3
Desarrollo e integración	0.1
Educación	**75.7**
Nutrición y alimentación	4.6
Salud	9.3
Protección del niño	1.4
Obras Sociales	4.4
Ciencia y técnica	0.0
Servicios	0.1

Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación y a cálculos propios en base a datos provenientes del Ministerio de Economía de Santa Fe.

Al analizar la clasificación del gasto por categorías se observa que para el período 2001-2012 la mayor proporción del GPSPdN se destina a Educación (en promedio 75,7%). Dentro del gasto en educación casi un 70% se destina a gastos de la subcategoría de educación básica (inicial, elemental y media), le siguen en importancia lo destinado al mejoramiento de la calidad educativa y capacitación del personal y finalmente lo correspondiente a programas compensatorios que refiere a becas y entrega de útiles escolares.

En segundo lugar se encuentra la categoría Salud con un 9.3% en promedio durante el período considerado. El principal gasto en esta categoría está destinado a la subcategoría Atención Ambulatoria e Integración.

Luego se evidencia un promedio de 4.6% destinado a la categoría Nutrición y Alimentación. En esta categoría se incluyen fundamentalmente los comedores escolares y la entrega de tickets y bolsones de alimentos conocidos estos últimos como "Tarjetas únicas de ciudadanía (TUC)".

El resto de las categorías, que presentan valores promedios inferiores, están lideradas por lo destinado a las obras sociales (que corresponde al gasto del Instituto Autárquico Provincial de Obra Social–IAPOS), donde uno de los programas más importantes es el "Plan Materno Infantil".

En relación con la categoría "Condiciones de vida" se observa un aumento en su participación en el GPSPdN entre 2006 y 2007 y entre 2010 y 2011 coincidiendo con los finales de los dos períodos de gestión.

La categoría "Ayuda directa" presenta un aumento visible en el año 2011 pasando de $69.9 a $103,7 millones (ver Anexo). Este aumento responde al Programa "Coordinación de Políticas de Asistencia Social" del Ministerio de Trabajo que incluye las pensiones sociales no contributivas a niñas, niños y adolescentes y madres en condiciones de alta vulnerabilidad social y que por diversas contingencias se encuentran imposibilitadas de obtener ingresos para satisfacer sus necesidades (Ley 5.110). Sin embargo, su participación no cambia mucho dentro del GPSPdN.

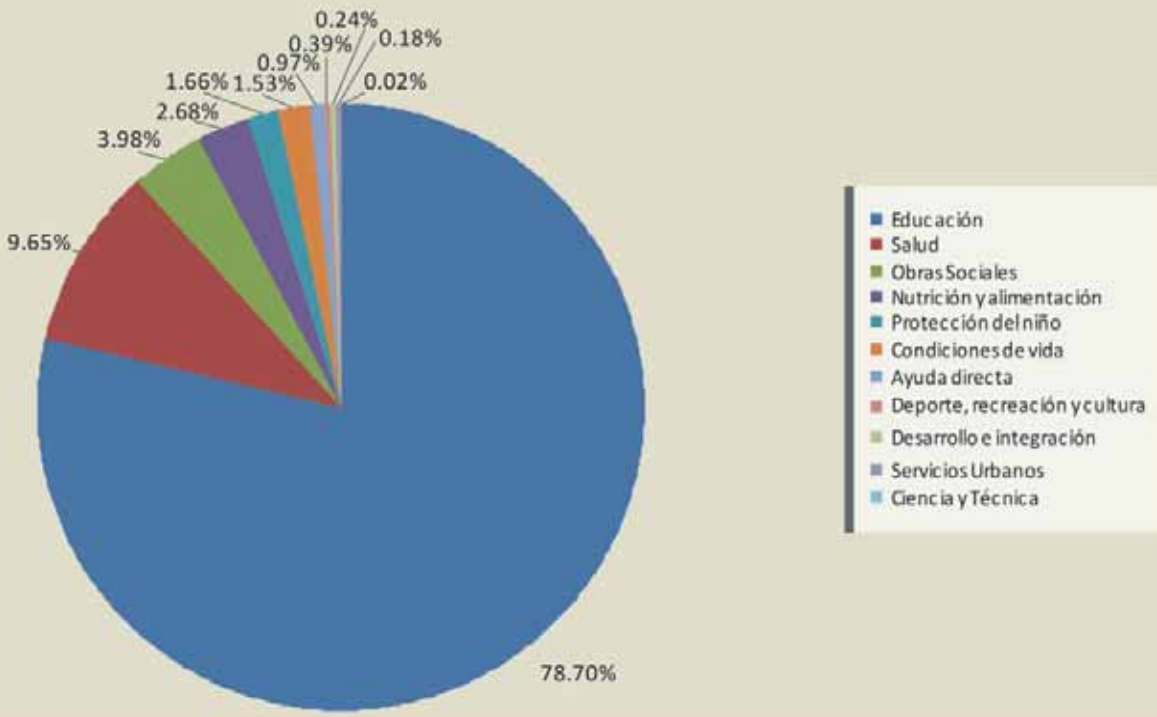
La evolución del gasto **en la categoría "Protección del niño"** es creciente, incrementándose también a lo largo de los años la participación que esta categoría tiene en el gasto total destinado a la niñez. Sin embargo, **el promedio de gasto destinado es del 1.4%.**

Siguiendo en orden de importancia en la participación en el GPSPdN se encuentran las categorías "Deporte, recreación y cultura" y "Desarrollo e integración". En relación con deporte y recreación se observa un salto entre los años 2010 y 2011, pasando de $17.4 a $33,4 millones (ver Anexo). Sin embargo, el promedio de participación de todo el período es de 0.27%. En relación con la categoría Desarrollo e Integración se observa a partir de 2006 un aumento en su participación pasando de menos del 0.1 % (0.04) al 0.14 %.

El gasto en la categoría "Otros servicios urbanos" y en la categoría "Ciencia y Técnica" alcanzan un promedio de 0.05% y 0.01% respectivamente, presentando una evolución creciente en el tiempo pero poco significativa en el presupuesto global.

GRÁFICO 5.2.10

Estructura porcentual del gasto destinado a la niñez según área temática o categoría (en porcentaje del gasto total provincial). Provincia de Santa Fe. 2012



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Provincia de Santa Fe.

Al analizar el año 2012 se observa que el gasto más importante es el realizado en "Educación" destinándole casi el 79% del GPSPdN. Le sigue en importancia el gasto destinado a "Salud" con el 9.65%. En tercer lugar aparece el gasto en "Obras Sociales" con el 3.98%. Vemos que el comportamiento que se evidenciaba en términos de promedio para toda la serie se mantiene para el año 2012, con excepción del tercer lugar que lo ocupaba "Nutrición y alimentación" que en los últimos años y fundamentalmente en el último, ha ido perdiendo participación en detrimento del gasto en obras sociales.

Reflexiones

Para contribuir al cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia no es suficiente sensibilizar y movilizar socialmente, es también necesario desarrollar capacidades del Estado para que la inversión social se transforme en políticas y programas eficientes y participativos. Y es necesario asegurar que las inversiones sociales tengan los impactos positivos buscados en la vida de niñas, niños, adolescentes y sus familias, con prioridad en los más excluidos.

La inversión en niñez y adolescencia debe ser de suma importancia para el Estado, independientemente de la situación económica por la que atraviese un país o una región, dado que la inversión social destinada a esta población implica apostar a la conformación de una sociedad justa y con igualdad de oportunidades.

No menos importante, cabe resaltar que los costos para dar solución a las consecuencias negativas que surgen de no destinar esfuerzos presupuestarios para garantizar el cumplimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes son mucho mayores que las inversiones requeridas para evitarlos en primera instancia.

Por ello, resulta necesario cuantificar lo que el Gobierno de la Provincia de Santa Fe destina a la niñez y adolescencia para decidir las medidas futuras en este camino. Además de conocer el volumen total invertido se deben analizar también los destinos de ese gasto tanto en términos de especificidad como de área temática o categoría al cual se destinan. En este sentido, en la Provincia de Santa Fe se observa para todo el período analizado una tendencia creciente del gasto en niñez y adolescencia con valores que superan a los registrados para el total de las provincias.

En relación con el destino de los gastos, más del 80 % se asigna en forma específica a la niñez y adolescencia y el área con mayor participación es el sector educativo, seguido por el sector salud y obras sociales que concentran aproximadamente un 90% del total.

La categoría "Protección" con incidencia específica en las niñas, niños y adolescentes más vulnerables alcanza para todos los años bajo análisis una participación en el total del gasto a niñez menor al 2%. Esto amerita analizar la necesidad de asignar mayores recursos a esta categoría tomando en consideración los desafíos que surgen en el marco del nuevo sistema de infancia.

Este avance hacia un mayor conocimiento sobre lo invertido en niñez y adolescencia inicia un camino de cooperación entre las distintas instituciones y organismos con injerencia en la temática. Surge como desafío institucionalizar esta herramienta para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas de forma de garantizar que las mismas sean efectivas, de calidad y se ajusten a las necesidades de la población. De este modo, se espera que su implementación en temas concernientes a niñez y adolescencia impulse su uso con otros fines específicos, como por ejemplo conocer lo destinado del presupuesto a discapacidad, género, pueblos originarios y adultos mayores.

Desde la Defensoría de niñas, niños y adolescentes y el Observatorio se apuesta a seguir trabajando en este camino.

CAPÍTULO

6

Protección Integral y Acceso a la Justicia. Aspectos críticos

6.1. Niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales

En este capítulo el análisis se centrará en algunos aspectos críticos que demandan la intervención del Estado para garantizar el derecho a la protección integral de la infancia frente a circunstancias que ponen en riesgo su integridad. Se han seleccionado tres temáticas que, a criterio de la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes, interpelan a sectores y actores diversos del Sistema por su alcance y relevancia:

- las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales;
- el trabajo infantil y los adolescentes;
- jóvenes en el sistema de justicia penal juvenil.

El análisis de estos temas posibilita revisar prácticas institucionalizadas, roles y responsabilidades, así como también fortalece estrategias de intervención con perspectiva integral que mejoren las condiciones de vida y desarrollo de la niñez y adolescencia en estos contextos.

En la construcción de la información presentada ha sido fundamental el trabajo que la Defensoría viene realizando en el Área de Atención Integral desde el año 2012, a través del abordaje y registro de casos, pero principalmente en su rol de organismo de control, supervisión y seguimiento del Sistema de Protección Integral de la Provincia de Santa Fe.

Las prácticas de crianza y de cuidado de la niñez son uno de los elementos centrales de toda cultura, ya que se relacionan con concepciones de la vida y el futuro, dan cuenta de supuestos, valores, y creencias; tienen, por lo tanto, una historia. En las sociedades occidentales, como ha señalado Phillipe Àries (1986), el origen de la idea de infancia puede situarse en el siglo XVIII, pero la idea de la misma como vulnerable y necesitada de una protección especial ante determinadas situaciones se consolidaría en el siglo XX. Podría hablarse entonces de "transformaciones en la sensibilidad" sobre la necesidad de protección de la niñez, las cuales tuvieron su traducción en la creación de instituciones, primero, y sistemas, más tarde. Se ha mencionado ya la creación de alianzas internacionales dirigidas a proteger la infancia vulnerable como consecuencia de guerras y otras catástrofes entre las décadas de 1910 y 1950; uno de los aspectos que más caracterizaba a estos grupos vulnerables de niñas y niños era la ausencia de una familia y, por lo tanto, de "cuidados parentales".

En el Río de la Plata, los antecedentes de un sistema de cuidado para niñas y niños debe situarse en el régimen colonial, con la creación de casas para "niños expósitos", destinadas a albergar a la población infantil abandonada como consecuencia de embarazos no deseados, o de la imposibilidad de criarlos por razones materiales o morales propias de la época. La protección a la infancia estaba principalmente vinculada a la asistencia y la salud, y a cargo de instituciones religiosas, primero, y filantrópicas tradicionales, más tarde (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y UNICEF, 2012: 10). En los siglos XIX y XX, enmarcadas en las leyes de Patronato, estas instituciones tomarían la forma de "hogares de huérfanos" y desarrollarían intervenciones de tipo tutelares donde los niños eran "objeto de protección", pero también concebidos bajo supuestos de peligrosidad que desdibujaron los límites entre la necesidad de asistencia y la penalización.

En Argentina es a mediados del siglo XX cuando el Estado comienza a implementar acciones destinadas a la protección de la infancia y la familia bajo un sistema organizado en términos de "política social" (MDS y UNICEF; 2010: 11). Esta nueva realidad implicó también un cambio de perspectiva sobre la tradicional beneficencia, ya que vinculó la protección a la consagración de derechos. En las décadas siguientes las intervenciones del

"LA FELICIDAD ES UN SENTIMIENTO Y PUNTO".

Frase del Congreso de los Chicos.
Hablemos de la Felicidad.

Estado que tuvieron como destinatarias a la niñez y adolescencia se caracterizaron por su discontinuidad como consecuencia de vaivenes institucionales y diferentes concepciones éticas y políticas, en estrecha relación con la coyuntura política nacional.
En 1990, siete años después del retorno a la democracia, Argentina ratificó la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, sancionada en 1989. Este hecho marca, como ha sido señalado, un punto de partida hacia la construcción de nuevas políticas centradas en la niñez y la adolescencia que signaron el camino a seguir en cuanto a transformaciones legislativas e institucionales en el siglo XXI y que son el actual marco de referencia en esta materia.

La Convención de los Derechos del Niño establece, respecto de las niñas, niños y adolescentes alejados de sus núcleos familiares de origen:
Artículo 9.1: Los Estados Partes velarán porque el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño…
Artículo 20.1: Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no se permanezca en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado".
Artículo 20.2: "Los Estados Partes garantizarán, de conformidad con sus leyes nacionales, otros tipos de cuidados para esos niños.

Para analizar la situación de las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales, es pertinente poner el tema en relación con el principio del "interés superior del niño", formulado en la Convención y retomado por la legislación nacional (Ley 26.061) y provincial (Ley 12.967).

Ambas leyes expresan que la determinación del interés superior del niño debe respetar:
a) Su condición de sujeto de derecho;
b) El derecho de las niñas, niños y adolescentes a ser oídos y que su opinión sea tenida en cuenta;
c) El respeto al pleno desarrollo personal de sus derechos en su medio familiar, social y cultural;
d) Su edad, grado de madurez, capacidad de discernimiento y demás condiciones personales;
e) El equilibrio entre los derechos y garantías de las niñas, niños y adolescentes y las exigencias del bien común;
f) Su centro de vida. Se entiende por centro de vida el lugar asimilable a su residencia habitual donde las niñas, niños y adolescentes hubiesen transcurrido en condiciones legítimas la mayor parte de su existencia.

El centro de vida de cada niña, niño y adolescente no se limita solamente a la familia nuclear de origen o a las condiciones físicas y materiales donde desarrollan su existencia, por lo que se torna de trascendental importancia para elaborar estrategias de intervención integrales de defensa y garantía de sus derechos, e implica la consideración profunda de cada situación particular. El centro de vida remite también a la generación de vínculos y actividades que generan afectos, arraigos e integración al espacio familiar -nuclear y/o ampliado- institucional y comunitario. De allí que se convierte en prioritario dar lugar al derecho de las niñas, niños y adolescentes a ser oídos y que su opinión sea tenida en cuenta conforme a su madurez y desarrollo. (Langevin, 2011)

DISPOSITIVOS INSTITUCIONALES: CENTROS RESIDENCIALES Y PROGRAMA FAMILIAS SOLIDARIAS

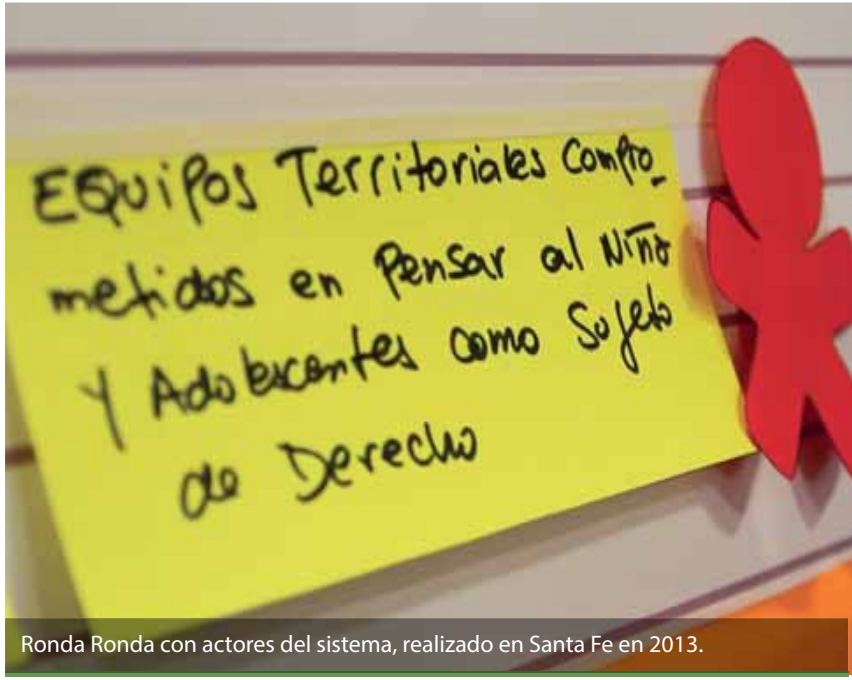
Acerca del "interés superior", la Ley 12.967 de Santa Fe expresa, en el Art. 3 de aplicación obligatoria, que "En las medidas concernientes a las niñas, niños y adolescentes que promueven las instituciones públicas o privadas, los órganos judiciales, administrativos o legislativos, debe primar el interés superior de las niñas, niños y adolescentes". En este sentido, se establece que los organismos de los distintos niveles del Estado provincial deben revisar la normativa que regula y/o afecta el acceso o ejercicios de los derechos reconocidos a la niñez y adolescencia para adecuarlas a lo establecido en la ley.

El Artículo 4, ya citado, establece que "Se entiende por interés superior de la niña, niño y adolescente la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías reconocidos y los que en el futuro puedan reconocérsele". La definición es idéntica a la de la Ley Nacional 26.061, con el agregado que señala **el potencial reconocimiento de nuevos derechos y garantías en el futuro**.

La Observación General N° 14 del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (2013), acerca de la consideración primordial del interés superior del niño para la toma de decisiones afirma que éste es "un concepto dinámico que abarca diversos temas en constante evolución", hecho que debería ponerse en relación con la premisa de "ajustarse y definirse de forma individual, con arreglo a la situación concreta del niño o los niños afectados y teniendo en cuenta el contexto, la situación y las necesidades personales". En lo que respecta a las decisiones particulares, "se debe evaluar y determinar el interés superior del niño en función de las circunstancias específicas de cada niño en concreto". La Observación mencionada intenta proporcionar así un marco para evaluar y determinar el interés superior del niño ante situaciones que exigen una definición, y el caso de los cuidados parentales y medidas alternativas a la permanencia de las niñas y niños en su medio familiar no es la excepción.

En relación con el último punto, la ley nacional agrega que dicho principio "rige en materia de patria potestad, pautas a las que se ajustarán el ejercicio de la misma, filiación, restitución del niño, la niña o el adolescente, adopción, emancipación y toda circunstancia vinculada a las anteriores cualquiera sea el ámbito donde deba desempeñarse". Ambas leyes establecen que "Cuando exista conflicto entre los derechos e intereses de las niñas, niños y adolescentes frente a otros derechos e intereses igualmente legítimos, prevalecerán los primeros".

La Ley Provincial 12.967 incorpora en su Artículo 12 el "Derecho a la convivencia familiar y comunitaria". El mismo establece: "Todas las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a vivir, ser criados y desarrollarse dentro de su grupo familiar de origen y con sus vínculos afectivos y comunitarios. Sólo excepcionalmente, y para los casos en que ello sea imposible, tendrán derecho a vivir, ser criados y desarrollarse en un grupo familiar alternativo, de conformidad con la ley. Se entiende por grupos familiares alternativos, la familia en todas sus modalidades, la adopción, las familias de la comunidad donde la niña, niño y adolescente reside habitualmente u otras familias. En toda situación de institucionalización del padre o la madre, los



Ronda Ronda con actores del sistema, realizado en Santa Fe en 2013.

Organismos del Estado deben garantizar a las niñas, niños y adolescentes el vínculo y el contacto directo y permanente con aquéllos, siempre que no contraríe el interés superior del niño".

Para los casos en que claramente el interés superior de la niña, niño o adolescente lo requiera, la ley contempla las medidas de protección excepcional[1]. **Éstas son medidas subsidiarias y temporales** que importan la privación del medio familiar o del centro de vida en situaciones donde debe conservarse o restituirse el pleno ejercicio de los derechos vulnerados de niñas, niños o adolescentes. La norma mencionada establece que la institucionalización de los mismos debe extenderse por el menor tiempo posible y hasta que se reparen las causas por las cuales ha sido tomada la medida de protección excepcional. El objetivo primordial es que la niña, niño o adolescente pueda retornar a su seno familiar en tanto ello no atente contra su interés superior[2].

Coexisten entonces, tanto a nivel provincial como nacional, dos modalidades de intervención alternativas a la permanencia de la niña, niño o adolescente en su centro de vida ante situaciones que supongan un riesgo para su vida y desarrollo. Una de ellas consiste en la separación de la niña o niño de su grupo familiar de origen, procurando en primera instancia su alojamiento en el grupo familiar ampliado. Sólo si ello no es posible debe apelarse a un grupo familiar alternativo. **La prioridad de intervención debe estar guiada por restringir lo menos posible el ámbito familiar, comunitario e institucional de la niña, niño o adolescente.** La otra modalidad de alojamiento, una vez agotadas las instancias anteriores, se refiere a los centros residenciales.

La Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia de la Nación y UNICEF Argentina realizaron en los años 2010 y 2011 un relevamiento a nivel nacional para conocer la cantidad de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales que estuvieran incluidos en dispositivos destinados a ellos a partir de la adopción de una medida de protección excepcional. El informe resultante concluye que para finales de dicho relevamiento existían en el país 14.417 niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales, totalizando la provincia de Santa Fe 647 niñas, niños y adolescentes en esta situación (2012: 23). De ellos, 533 se encontraban en instituciones de alojamiento y 114 en dispositivos de cuidados familiares. Este relevamiento indica que en la Provincia de Santa Fe los principales motivos por los cuales se tomaron las medidas excepcionales han sido relativos al maltrato y violencia hacia niñas, niños y adolescentes, mientras que los principales motivos de egreso se debieron a la revinculación familiar o la mayoría de edad. En este aspecto nuestra Provincia expresa la misma tendencia que se registra a nivel nacional (2012: 33).

La Provincia de Santa Fe se encuentra en una etapa de transición respecto del proceso político, cultural e institucional que demanda la uniformidad y articulación de criterios en las intervenciones con medidas excepcionales en todo el territorio provincial –y aún al interior de cada Dirección o Delegación–. En la provincia existe el denominado Sistema Georeferenciado de Niñez, Adolescencia y Familia (SIGNA), el cual constituye un avance en vistas a la mejora de la gestión, ya que supone el registro de las situaciones que ingresan a la Subsecretaria. Aun así el mismo no permite un registro informatizado sistemático y unificado de las mismas, de modo que no es posible construir y analizar indicadores –por ejemplo– de los procesos de decisión, acción y alcance de las autoridades de aplicación o de los motivos de egreso de los espacios de cuidado convencional o programas familiares de acogida. Sin embargo –como se señalara en el capítulo acerca del sistema de información desarrollado por el Observatorio–, la información no disponible es también un dato que permite inferir algunos panoramas de situación respecto de los derechos a la protección de las niñas, niños y adolescentes y los dispositivos existentes a tal fin.

Resulta importante aclarar que las niñas, niños y

1- En el capítulo 2 se refleja el funcionamiento del Sistema de Protección y Promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes. En dicho apartado se indica cómo es el proceso de detección de los casos y los roles del primer y segundo nivel de atención que pueden derivar en la toma de una medida de protección excepcional. En el capítulo 7 se abordarán desde los casos relativos a violencia en sus distintas formas y ámbitos recibidos y abordados por la Defensoría.

2- Ley 12.967 de Promoción y Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, Título IV, Capítulos I, II y III. Artículo 51: Las medidas de protección excepcional "Tienen como objetivo la conservación o recuperación por parte del sujeto del pleno ejercicio y goce de sus derechos vulnerados y la reparación de sus consecuencias y sólo proceden cuando la aplicación de las medidas de protección integral resulten insuficientes o inadecuadas para su situación particular. Estas medidas son limitadas en el tiempo, no pudiendo exceder de noventa días, plazo que debe quedar claramente consignado al adoptarse la medida y se pueden prolongar con el debido control de legalidad, mientras persistan las causas que le dieron origen".

"TE PUEDEN AYUDAR LOS VECINOS TAMBIÉN".

Expresado por un chico en el marco del taller "De ESI se habla".

adolescentes para quienes se adopta una medida excepcional de protección de derechos no se encuentran necesariamente en situación de adoptabilidad, ya que prepondera el principio de reintegración al grupo familiar de origen. En este sentido, para las situaciones de alojamiento en grupos familiares alternativos, el gobierno provincial creó el Programa Familias Solidarias, con el objetivo de "brindar atención, protección y cuidados de manera transitoria a niñas, niños y adolescentes que atraviesen una situación que pone en riesgo el ejercicio pleno de sus derechos, a través de ámbitos familiares alternativos que posibiliten su desarrollo pleno"[3].

El Estado provincial cuenta también con 12 centros residenciales propios ("oficiales"), y alrededor de 25 instituciones privadas u ONGs vinculadas a través de convenios con la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia[4]. En febrero de 2014 fue firmado el Decreto N°39/14 que aprueba el "Programa de Fortalecimiento de las prácticas y condiciones en los ámbitos de cuidados alternativos residenciales para niñas, niños y adolescentes". En el marco del mismo Programa se anunció un sistema de monitoreo[5], para lo cual fueron elaborados los "Estándares de calidad. Prácticas y condiciones de alojamiento en los ámbitos públicos y privados de cuidados alternativos residenciales de niñas, niños y adolescentes de la Provincia de Santa Fe" (2013) que se integran y forman parte del Programa.

Desde este marco programático se busca orientar y acompañar a los Centros Residenciales en funcionamiento actualmente o que pudieran crearse en adelante, poniendo en marcha un proceso **de adecuación de todas las instituciones que se abocan al alojamiento como cuidado alternativo hacia el paradigma de la protección integral de los derechos de la infancia.** Los estándares de calidad definen el marco de las intervenciones para las organizaciones no gubernamentales que se constituyen en Centros Residenciales para niñas, niños y adolescentes a través del establecimiento de Convenios de articulación; los equipos de profesionales de cada Dirección de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia trabajarán en la articulación y construcción de acuerdos con los Centros Residenciales. Con el fortalecimiento de las prácticas y condiciones de alojamiento en los ámbitos de cuidados alternativos residenciales dirigidos a la niñez y la adolescencia, se pretende **garantizar el ejercicio pleno de sus derechos desde una perspectiva integral.** De todas maneras resta aún avanzar en la planificación y sistematización de criterios relacionados con el egreso de niñas, niños y adolescentes de las instituciones de alojamiento. La puesta en funcionamiento de los mencionados "Estándares de Calidad" constituye un paso en este sentido, ya que dentro de sus lineamientos impulsa la preparación de la o el niño para su vida independiente. Sin embargo, esta preparación no constituye per se un "plan de egreso". Vale la aclaración que se pone el acento sobre las instituciones, por ello se considera importante completar estos estándares con otros abocados especialmente a la planificación del egreso de dichas instituciones. Si bien a partir del trabajo desarrollado desde la Defensoría se tiene conocimiento sobre la existencia de estrategias socioeducativas en los distintos dispositivos, se resalta la necesidad de desarrollar criterios siste-

3- Otros de los objetivos enunciados del Programa se refieren a "ofrecer atención y cuidados a niñas, niños y adolescentes cuyos derechos se encuentren vulnerados, posibilitar su desarrollo integral, fortalecer la recomposición de los vínculos con sus orígenes en un marco de respeto por su historia e identidad, así como también brindar una alternativa a la institucionalización". Portal de la Provincia de Santa Fe. (en línea) Disponible en: http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/118554/%28subtema%29/

4- El número de instituciones conveniadas por momentos varía, ya que algunas de ellas se encuentran cerradas de manera definitiva o temporalmente, por irregularidades relevadas.

5- El mismo se denomina "Sistema de Monitoreo de las prácticas y condiciones de alojamiento en los ámbitos de cuidados alternativos residenciales de niñas, niños y adolescentes públicos y privados de la Provincia de Santa Fe".

máticos que brinden igualdad de oportunidades para el tránsito hacia la vida adulta.

Cumpliendo con su rol, y en sintonía con el lanzamiento de estos estándares, la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes pone en marcha en el año 2014 una estrategia de seguimiento de los dispositivos de alojamiento alternativos a los grupos familiares de origen, con especial énfasis en los Centros Residenciales. La decisión de priorizar estos espacios institucionales dentro del plan de trabajo se debe a la evidencia detectada por el equipo del Área de Atención Integral en relación con críticas situaciones estructurales, históricas y legales que atraviesan a estas instituciones en términos de protección de derechos. En este sentido, la tarea de monitoreo se complementa además de diversas actividades de promoción de derechos con las niñas, niños y adolescentes y/o con los trabajadores de las instituciones, orientando al fortalecimiento de concepciones y prácticas que se adecuen a los lineamientos de los estándares de calidad. No obstante, este seguimiento también se hace extensivo al Programa Familias Solidarias aportando a la consolidación de este tipo de dispositivo brindando sugerencias de mejoras para su implementación.

Según información facilitada por la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, a octubre de 2013 había 366 niñas, niños y adolescentes alojados en Centros Residenciales en todo el territorio de la Provincia y 101 al cuidado de Familias Solidarias, dando un total de 467 niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales para la fecha de referencia[6]. Considerando estas cifras, se convierte en un aspecto de suma relevancia diseñar las estrategias políticas apropiadas para revertir la tendencia a la institucionalización en pos del alojamiento en el Programa de Familias Solidarias -contemplando las mejoras pertinentes que el mismo requiere- o a través de la generación de nuevas modalidades de alojamiento transitorias. Hay que recordar que la legislación vigente aspira, en este aspecto, a la desinstitucionalización y desjudicialización de niñas, niños y adolescentes (Ministerio de Desarrollo Social y UNICEF, 2012: 18).

En los dos cuadros que siguen se detalla la información sobre edad y sexo, según Departamento, de las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en dispositivos referidos a medidas excepcionales. Cabe aclarar que, si bien las niñas y niños alojados en ambos tipos de dispositivos se encuentran en los departamentos reflejados, no necesariamente las y los niños son oriundos de localidades de ese departamento. Por tanto la información brindada no permite inferir claramente el origen de los mismos, ni considerar con exactitud qué delegación tiene mayor incidencia en la toma de medidas excepcionales. Ante esta realidad es interesante la consideración de que podrían existir casos donde la niña o el niño sean trasladado a localidades lejanas a su lugar de origen.

6- Si tomamos en cuenta el informe de los años 2010 y 2011 de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia de la Nación y UNICEF, se habría reducido la cantidad de niños sin cuidados parentales en la Provincia de Santa Fe. Sin embargo, al no ser las mismas fuentes de información las que dan cuenta de los datos relevados, no es posible asegurar una clara correlación entre las cifras ofrecidas.

TABLA 6.1.1

Niñas, niños y adolescentes en Centros residenciales públicos y privados según rango etario y sexo. Departamentos de la Provincia de Santa Fe. 2013.

DEPARTAMENTO	0 A 4- MUJERES	0 A 4- VARONES	5 A 12- MUJERES	5 A 12- VARONES	13 A 17- MUJERES	13 A 17- VARONES	TOTAL
9 De Julio	0	0	0	0	0	0	0
Belgrano	0	0	0	0	0	0	0
Caseros	0	3	9	4	5	5	26
Castellanos	0	0	0	1	2	1	4
Constitución	0	0	0	0	0	0	0
Garay	0	0	0	0	0	0	0
General López	3	6	17	4	9	0	39
General Obligado	0	0	5	0	8	0	13
Iriondo	0	1	13	5	4	2	25
La Capital	9	12	28	19	27	11	106
Las Colonias	0	0	0	0	0	0	0
Rosario	7	4	26	19	27	15	98
San Cristóbal	0	0	0	0	0	0	0
San Javier	0	0	0	0	0	0	0
San Jerónimo	1	0	12	0	8	0	21
San Justo	0	0	0	0	0	0	0
San Lorenzo	0	3	5	14	1	5	28
San Martin	0	0	1	2	2	1	6
Vera	0	0	0	0	0	0	0
Total	**20**	**29**	**116**	**68**	**93**	**40**	**366**

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social. Provincia de Santa Fe. 2013.

TABLA 6.1.2

Niñas, niños y adolescentes en familias solidarias según rango etario y sexo. Departamentos de la Provincia de Santa Fe. 2013.

DEPARTAMENTO	0 A 4- MUJERES	0 A 4- VARONES	5 A 12- MUJERES	5 A 12- VARONES	13 A 17- MUJERES	13 A 17- VARONES	TOTAL
9 De Julio	0	0	0	0	0	0	0
Belgrano	0	0	0	0	0	0	0
Caseros	0	1	0	2	0	0	3
Castellanos	3	0	5	1	0	0	0
Constitución	0	0	3	7	0	1	11
Garay	0	0	0	0	0	0	0
General López	0	1	0	0	0	0	1
General Obligado	1	0	4	4	2	1	12
Iriondo	0	0	0	0	0	0	0
La Capital	6	4	5	2	0	0	17
Las Colonias	0	2	1	0	0	0	3
Rosario	6	11	5	4	0	1	27
San Cristóbal	0	2	1	0	1	0	4
San Javier	0	0	0	0	1	0	1
San Jerónimo	0	0	0	0	0	0	0
San Justo	0	0	0	0	0	0	0
San Lorenzo	1	6	1	1	0	0	9
San Martin	0	1	0	0	0	0	1
Vera	0	0	1	0	1	1	3
Total	**17**	**28**	**26**	**21**	**5**	**4**	**101**

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social. Provincia de Santa Fe. 2013.

De esta información puede extraerse que:

. La franja etaria que mayor grado de intervención de medidas excepcionales presenta es la comprendida entre los 5 a 12 años. Restan por construir más variables de información que den cuenta de si ello refleja una mayor vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes en esta etapa de sus vidas, o si está relacionado con una mayor llegada de las políticas e instituciones vinculadas con la infancia a ese sector etario.

. Respecto de todas las franjas etarias, se registra un número mayor de mujeres alojadas en los Centros Residenciales, tendencia que se invierte levemente en el caso del Programa Familia Solidaria, donde hay mayor cantidad de varones que de mujeres en ese dispositivo.

. En relación con la preponderancia de modalidades de alojamiento según los rangos etarios, en el Programa de Familias Solidarias las edades se centran principalmente en los 0 a 12 años, mientras que en los Centros Residenciales preponderan entre los 5 y 17 años.

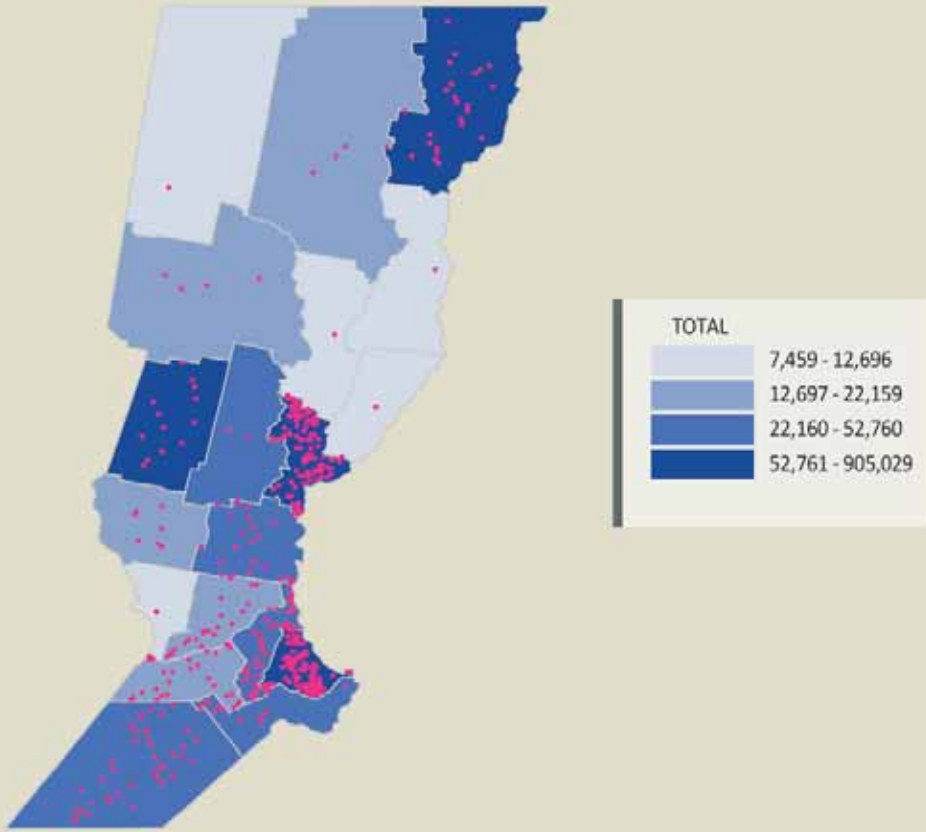
. Los Departamentos Rosario y La Capital concentran la mayor cantidad de niñas, niños y adolescentes en los dispositivos de alojamiento, debido a que en ellos se encuentran los dos centros urbanos más grandes de la Provincia.

Con relación a esta última referencia cabe señalar algunas consideraciones. Efectivamente, los centros más grandes contabilizan mayor cantidad de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales: el Departamento Rosario concentra el mayor porcentaje de población infantil de la provincia, 34.11%, seguido por el Departamento La Capital con el 17.14%, y ambos Departamentos cuentan con 125 y 123 situaciones respectivamente de niñas, niños y adolescentes alojados en dispositivos extrafamiliares.

No obstante, esta desigualdad que se percibe entre Rosario y La Capital respecto de la tasa de población infantil y la cantidad de medidas excepcionales –La Capital, con menos población infantil tiene más niños en dispositivos de alojamiento que Rosario – se replica en otros Departamentos provinciales, con elevados números de niñas, niñas y adolescentes alojados en dispositivos en relación a la tasa porcentual de población infantil. Tal es el caso de Caseros, Iriondo, General López, San Lorenzo y San Martín; mientras que en otros Departamentos con tasa poblacional infantil un poco más elevada son menos las niñas, niños y adolescentes alojados en dispositivos alternativos al medio familiar.

MAPA 6.1.1

Niñas, niños y adolescentes con medidas excepcionales en relación a la población de 0-17 años por Departamento. Provincia de Santa Fe. 2013.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Hogares, Población y Vivienda. 2010. INDEC y del Ministerio de Desarrollo Social. Provincia de Santa Fe. 2013.

Nota: Las fronteras y los nombres que se muestran y las designaciones utilizadas en estos mapas no implican aprobación oficial o aceptación por parte de las Naciones Unidas.

Sin perder de vista la aclaración realizada anteriormente, bajo la cual no se puede diferenciar las niñas, niños y adolescentes alojados en centros residenciales y vinculados al Programa Familia Solidaria según su lugar de origen o por el ámbito de aplicación de la medida excepcional, no obstante es posible esbozar algunas hipótesis en relación con la diferencia territorial reflejada en cuanto a la adopción de estas medidas. Una posible variable que podría incidir en la distribución geográfica relevada a nivel provincial respecto de la toma de medidas excepcionales podría estar relacionada con el proceso de transformación y adecuación en términos culturales e institucionales de las comunas y municipios de la Provincia al trabajo desde el primer y segundo nivel de intervención en el marco de la nueva ley de infancia. Posiblemente, la desigual proporción entre Departamentos con mayor cantidad de niñas, niños y adolescentes alojados en dispositivos alternativos a sus familias en relación con la población infantil se deba a una diversidad de percepciones, modalidades y criterios de intervención que aún coexisten entre los referentes institucionales. Esto puede derivar en situaciones de "sobreintervención" o "suprainterveción", más aun teniendo en cuenta que en algunos casos la distancia física y comunicacional entre muchas localidades y las delegaciones y Direcciones de Niñez, Adolescencia y Familia aparece como un factor que dificulta articulaciones adecuadas.

Sería interesante profundizar en las modalidades de intervención al interior mismo de cada Dirección o Delegación, ya que, ante la resolución de situaciones relacionadas con el centro de vida de niñas y niños, desde el Área de Atención Integral de la Defensoría se visualiza en ocasiones la coexistencia de criterios diferentes entre los actores de un mismo nivel, tanto en la articulación entre el primero y el segundo, como en la percepción de riesgo, urgencia e interpretación de la ley ante cada situación.

En el mismo sentido, debe ponderarse la necesidad de que cada Delegación cuente con la cantidad y calidad de dispositivos –ya sea grupos familiares para el Programa de Familias Solidarias o instituciones de alojamiento–acordes a las problemáticas de las niñas, niños y adolescentes, lo cual por momentos se presenta como una de las dificultades para garantizar intervenciones integrales y efectivas en los centros urbanos más importantes.

La problemática de cuidados parentales representa en la actualidad uno de los principales aspectos de trabajo de las instituciones estatales, tanto en el primer como en el segundo nivel. La situación de crisis y vulnerabilidad que atraviesan amplios sectores de nuestra sociedad, producto de históricos procesos de políticas económicas y públicas que no han asumido la tarea de reducir la desigualdad y fortalecer la inclusión social, ha repercutido negativamente en las constituciones subjetivas y las relaciones sociales, generándose situaciones familiares sumamente complejas, donde la integridad –y muchas veces la vida– de las niñas, niños y adolescentes corren serios riesgos.

Lamentablemente, la adopción de medidas excepcionales constituye en la actualidad una herramienta fundamental para comenzar un proceso de restitución de derechos en muchas de las situaciones detectadas, y por tanto los dispositivos que el Estado disponga deben contar con la inversión económica y equipos capacitados que la compleja realidad social está requiriendo.

Además de las dificultades en la articulación y construcción de criterios unificados de trabajo entre los niveles de intervención, la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes percibe desde su trabajo cotidiano la necesidad de mejorar las intervenciones que se realizan tanto desde los Centros Residenciales como desde el Programa de Familias Solidarias. La tendencia enunciada como definición política –respaldada en la Ley– de reducir la institucionalización en pos del alojamiento en familias alternativas viene mostrando signos de avance, sorteando dificultades para la concreción desde el punto de vista de ambos dispositivos. El Programa de Familias Solidarias aún presenta algunas dificultades en su funcionamiento respecto de la cantidad de familias disponibles, la elección adecuada de la familia según la situación de la que se trate, el acompañamiento y apoyo a las mismas, los tiempos que se extienden las medidas y la inversión económica destinada. Por su parte, los Centros Residenciales –muchos de los cuales tienen prácticas culturales e institucionales alejadas en su mayoría de la perspectiva integral de la protección– no cuentan con los recursos económicos, humanos y de control adecuados.

Dichos recursos se convierten en tres aspectos fundamentales e inescindibles que no pueden ser soslayados por el Estado.
Junto al fortalecimiento del Programa de Familias Solidarias, la Defensoría considera que para garantizar de manera efectiva la integridad de las niñas, niños y adolescentes, resulta de vital importancia asumir la institucionalización no como un aspecto negativo en sí mismo, sino como un espacio que **en ciertas situaciones y funcionando en el marco de respeto a los derechos**, se torna apropiado para acompañar de la manera más efectiva el proceso subjetivo y social de la persona damnificada.

"Es preciso distinguir que institucionalizar no es necesariamente sinónimo de "modelo tutelar" " (Ministerio de Desarrollo Social y UNICEF, 2012:39). Si bien las leyes nacional y provincial de Protección Integral de los Derechos de niñas, niños y adolescentes establecen que la institucionalización debe ser la última de una serie de medidas anteriores que prioricen el vínculo familiar y comunitario, no debe desestimarse la importancia que estos dispositivos tienen en determinadas situaciones. Por lo mismo, se torna prioritario que el Estado dispense los recursos materiales, humanos, de capacitación y de control adecuados para que los mismos logren los objetivos de protección, acompañamiento y fortalecimiento hacia las niñas, niños y adolescentes que los requieran.

NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE ADOPTABILIDAD: EL RUAGA

En las situaciones de niñas, niños y adolescentes que se han agotado todas las instancias de revinculación y garantía de derechos con la familia de origen ampliada, se dispone para ellos el estado de adoptabilidad.

En el año 2010 la Provincia de Santa Fe creó a través de la Ley Provincial 13.093 el Registro Único Provincial de Aspirantes a Guarda con Fines Adoptivos (RUAGA)[7], adhiriendo a la creación del registro a nivel nacional. El RUAGA tiene como fin garantizar un tratamiento homogéneo e igualitario en todo el territorio de las gestiones necesarias para todas las personas o familias aspirantes a adoptar niñas, niños y adolescentes, de acuerdo con los requisitos dispuestos en la Ley de Adopción 24.779. Sin dudas, la creación de este Registro constituye una medida fundamental hacia el destierro de viejas prácticas del sistema tutelar, instituyendo la regularización y transparencia de las adopciones. La existencia de este Registro promueve también la eliminación de la trata de personas y la apropiación ilegal de niñas, niños y adolescentes.

El registro centraliza la gestión y actualización de la información respecto de la lista de los aspirantes a guarda con fines adoptivos, efectúa las inscripciones y determina los proyectos de adopción viables y aquellos que no lo son. Asimismo, mantiene un archivo de las resoluciones de adopción que cada juzgado realiza, comunicando al Registro Nacional de la Nación el resultado de las evaluaciones realizadas con el fin de conformar la Red Nacional de Registros.

La información del RUAGA señala que:
. En el período 2011-2012 fueron 88 las adopciones otorgadas en la Provincia de Santa Fe, de las cuales el Registro tuvo intervención en 28 guardas.
. En el año 2013 las guardas otorgadas en las diferentes circunscripciones fueron 76, distribuidas en número de 17 (23%) en el Nodo Santa Fe, 39 (51%) en el Nodo Rosario, 12 (16%) en el Nodo Venado Tuerto, 4 (5%) en el Nodo Rafaela y 4 (5%) en el Nodo Reconquista.

7 - El RUAGA pertenece a la órbita del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Santa Fe.

GRÁFICO 6.1.1

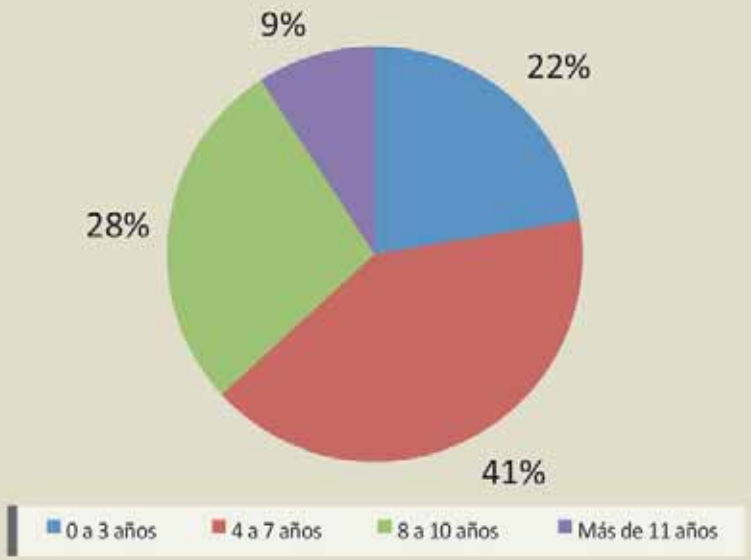
Guardas otorgadas con intervención del RUAGA (en porcentaje). Nodos de la Provincia de Santa Fe . 2013.

Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes de la Dirección Provincial de Registros. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Santa Fe. 2013.

. El mayor porcentaje se sitúa en el tramo etario de 4 a 7 años con 31 casos (41%), seguido del tramo de 8 a 10 años de edad con 21 casos (28%); los procesos de guarda que involucran a niñas y niños entre 0 y 3 años fueron 17 (22%) y finalmente 7 casos (9%) para niñas y niños mayores de 11 años.

GRÁFICO 6.1.2

Niñas, niños y adolescentes en proceso de guarda con fines adoptivos según rango etario (en porcentaje). Provincia de Santa Fe. 2013.



Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes de la Dirección Provincial de Registros. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Santa Fe. 2013.

Desde el Equipo de Atención Integral de la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes se infiere la necesidad de consolidar los mecanismos del Registro Único, de modo de evitar dinámicas alternativas de adopción entre familias particulares, ante la posibilidad de situaciones que no se tramiten en la órbita del RUAGA.

La Defensoría también suscribe la promoción de la Adopción Simple, la cual garantiza la continuidad de vínculos entre las niñas, niños y adolescentes y sus familias de origen[8].

. Del total de 76 niñas y niños en proceso de guarda son 14 los que presentan patologías, lo que representa el 18%.
. El total de aspirantes a guarda con fines adoptivos inscriptos actualmente en el Registro es de 1,162 solicitudes. De ellos, la disponibilidad adoptiva de los aspirantes inscriptos según tramo etario de las niñas y niños es: 46 % para el tramo de 0 a 3 años; 36% para el tramo de 4 a 7 años; 14% para el grupo entre 8 y 10 años y el 4% para niños y niñas mayores de 11 años.
. Los aspirantes que aceptarían niñas y niños con alguna patología son 156, lo que representa el 13.42% y en 128 solicitudes inscriptas los aspirantes aceptarían grupos de hermanos, lo que equivale al 11. 1%.

8 - Por el contrario, la Adopción Plena se refiere a la irrupción total de vínculos con la familia de origen, lo cual atenta contra uno de los derechos superiores del niño: el derecho a la identidad.

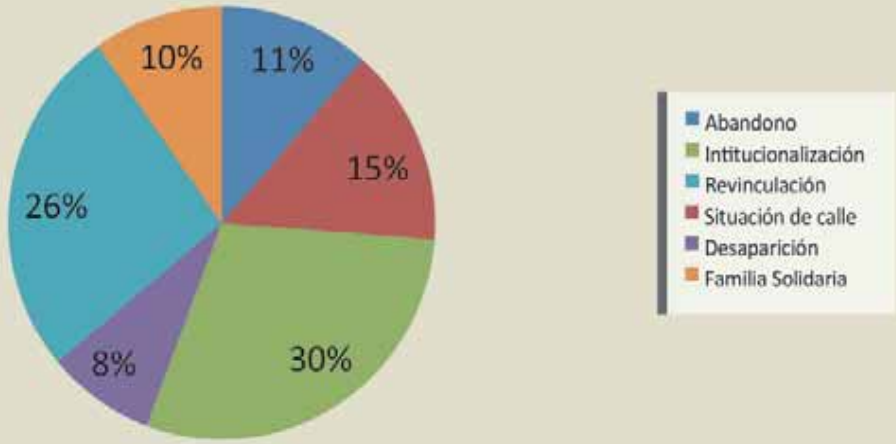
EL TRABAJO DE LA DEFENSORÍA RESPECTO DE LOS CUIDADOS PARENTALES

Como se reflejó en la introducción del segundo apartado del Informe, la Defensoría a través del trabajo que realiza el Área de Atención Integral desarrolla un registro de casos tipificados y clasificados según el tema o problemática. Tal como se menciona, tanto para el año 2012 como para 2013 las temáticas relacionadas con Violencia, Situación Familiar y Centro de Vida han sido las de mayor relevancia dentro de los casos abordados por la Defensoría.

En relación con la temática "Centro de Vida", los casos recepcionados se desagregan, de acuerdo a características específicas, en: situación de calle, abandono, desaparición, revinculación, institucionalización de niñas, niños y adolescentes en centros residenciales o bajo el cuidado de familias incluidas en el Programa Familia Solidaria. La mayor incidencia de los casos atendidos en la sede de Rosario durante el año 2012 tuvo que ver con instancias de institucionalización; igual tendencia se registró en la delegación de Santa Fe, representando allí casi la totalidad del porcentaje de casos atendidos.

GRÁFICO 6.1.3

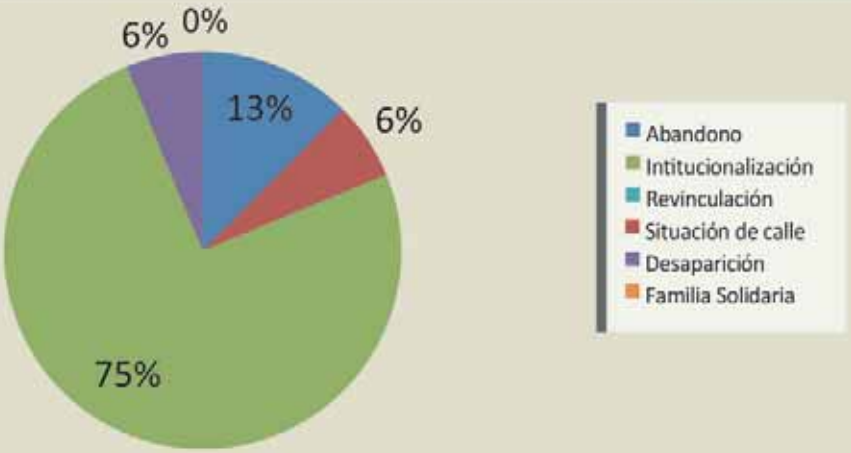
Casos atendidos por la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes relativos al Centro de Vida según subtema (en porcentaje). Delegación Rosario. Provincia de Santa Fe. 2012.



Fuente: Registro Unificado de casos. Defensoría de NNyA de la Provincia de Santa Fe. 2014.

GRÁFICO 6.1.4

Casos atendidos por la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes relativos al Centro de Vida según subtema (en porcentaje). Delegación Santa Fe. Provincia de Santa Fe. 2012.

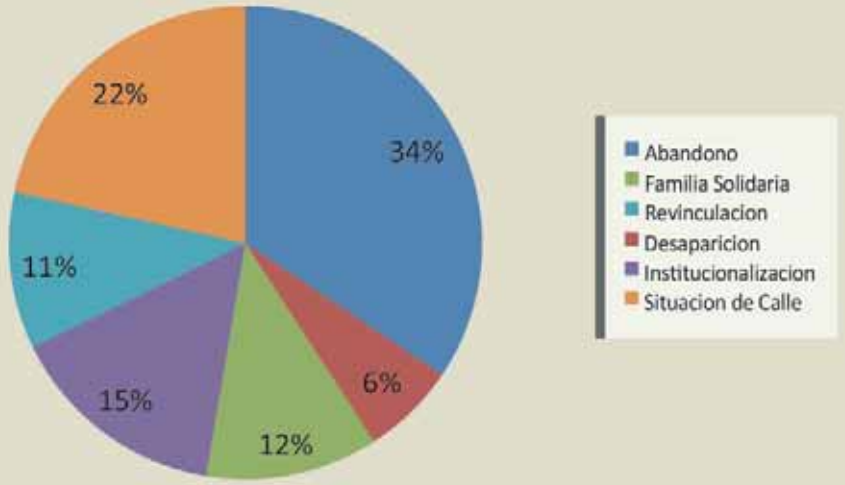


Fuente: Registro Unificado de casos. Defensoría de NNyA de la Provincia de Santa Fe. 2014.

. En el año 2013, Santa Fe continuó recibiendo la mayor cantidad de quejas sobre situaciones de institucionalización, mientras que en Rosario se atendieron más casos referidos a situación de calle y abandono.

GRÁFICO 6.1.5

Casos atendidos por la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes relativos al Centro de Vida según subtema(en porcentaje). Delegación Rosario. Provincia de Santa Fe. 2013.



Fuente: Registro Unificado de casos. Defensoría de NNyA de la Provincia de Santa Fe. 2014.

GRÁFICO 6.1.6

Fuente: Registro Unificado de casos. Defensoría de NNyA de la Provincia de Santa Fe. 2014.

El Área de Atención Integral de la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes asume como concepción central de trabajo fortalecer distintas modalidades de revinculación dentro de cada una de las problemáticas enunciadas, articulando con los distintos actores que intervienen en cada situación de las niñas, niños y adolescentes.
Las situaciones recepcionadas por el Equipo dan cuenta de la complejidad de aristas que cada una de estas problemáticas reviste, lo cual implica perspectivas de comprensión y abordaje de las mismas lo más integrales posibles, sin perder de vista las particularidades de cada caso.

De este modo, la situación de **abandono** se asume no sólo como la ausencia física de un adulto responsable (pocas son las situaciones atendidas en este sentido), sino también como la falta de cuidados parentales o adultos referentes que proporcionen la protección necesaria hacia ellos.
La **situación de calle** es entendida como el espacio en que niñas, niños o adolescentes pasan largas horas realizando diversas actividades –generalmente vinculadas a la obtención de recursos– o, en menor medida, viviendo en ella, lo cual genera territorios, tiempos y grupos de pertenencia alternativos a los "tradicionales", que muchas veces representan riesgos para sus integridades. Por lo tanto, la búsqueda de estrategias de abordaje de estas situaciones se entrelaza constantemete con las preguntas y reflexiones respecto de las crisis, no sólo familiares, sino además de las instituciones tradicionales que en circunstancias no logran contener las problemáticas de las infancias actuales.

La **institucionalización** se refiere a la situación de niñas, niños y adolescentes que se encuentran alojados en Centros Residenciales a partir de la adopción de una medida excepcional. En relación con ésta, el Equipo de Atención Integral, en su mayoría, recibe quejas y consultas motivadas por la prolonganción de los tiempos estipulados por la ley para el alojamiento, los cuales requieren de un seguimiento y acompañamiento adecuado en términos legales y subjetivos. Toda situación de institucionalización necesita mecanismos de monitoreo enfocados a conocer las condiciones generales de la misma, siempre con el objetivo de garantizar el bienestar y goce de derechos, en este caso, de niñas, niños y adolescentes. Otras quejas registradas hacen referencia a malos tratos o distratos por parte del personal de centros residenciales.

Como se ha mencionado previamente, se percibe la necesidad de una redefinición política institucional de los objetivos, funciones, cantidad y calidad de recursos humanos de dichas instituciones, de modo que puedan alojar y acompañar las complejas necesidades de las niñas, niños y adolescentes.

Las quejas presentadas ante la Defensoría en referencia al **Programa de Familias Solidarias** evidencian en muchas situaciones falta de claridad en la comunicación hacia las familias involucradas respecto de la modalidad y objetivos del Programa, lo cual ha generado reiterados malos entendidos y desacuerdos. Se registran también cuestionamientos acerca de la elección de familias para cada situación y en el acompañamiento y ofrecimiento de herramientas para alojar a las niñas, niños y adolescentes. En ocasiones los malestares de las familias de origen se han enunciado en términos del debilitamiento del vínculo con sus hijos, o de no ser informados de manera clara y en tiempo sobre las decisiones institucionales tomadas.

De parte de algunas familias solidarias se manifestó no tener conocimiento preciso sobre los tiempos de estadía que la niña, niño o adolescente transcurrirá con ellos; sería importante asimismo clarificar la distinción entre "alojamiento transitorio" y "situación de adoptabilidad". Si bien el Equipo de Atención Integral ha notado desde el inicio del Programa a la actualidad procesos de reajustes y fortalecimiento de algunos de estos aspectos, no obstante, resta continuar en la consolidación de este dispositivo y generar concientización social respecto de la importancia, objetivos y alcances que tienen este tipo de intervenciones que involucran a niñas, niños o adolescentes con derechos vulnerados. El objetivo es que sean las mismas familias solidarias quienes permitan afianzar los vínculos con sus comunidades de origen.

Respecto de las niñas, niños y adolescentes en **situación de adoptabilidad**, es una dificultad la dilación de los tiempos para la concreción de las adopciones. Esto se debe con frecuencia a problemas en la comunicación y ausencia de criterios comunes respecto de las decisiones emanadas de la autoridad de aplicación de la medida y los juzgados, lo cual implica que se extiendan los tiempos de intervención hasta la definición de la medida. El seguimiento y acompañamiento de las familias adoptivas es otro aspecto que debería ser reforzado para asegurar la plena integración de niñas, niños o adolescentes a sus nuevos grupos familiares y por lo tanto, la restitución de su derecho a la convivencia familiar y comunitaria.

El trabajo de la Defensoría de niñas, niños y adolescentes en esta materia focaliza en:

. Posibilitar la reproblematización y escucha de la **singularidad** de las situaciones abordadas,

. Otorgar un lugar protagónico a las voces y necesidades de las niñas, niños y adolescentes alojados en instituciones o en otros ámbitos,

. Advertir sobre los tiempos que demandan las

decisiones con relación a las necesidades reales y actuales de cada niña, niño o adolescente.
. Solicitar acompañamiento para las familias involucradas en procesos de guarda y adopción, así como para las que cumplen el rol de alojar temporalmente a niñas y niños en el marco de medidas excepcionales en el Programa Familia Solidaria. Las acciones de acompañamiento deben estar dirigidas tanto a los núcleos familiares de origen como a las familias de acogida, atendiendo siempre a la pertinencia en cada caso.
. Generar o reforzar espacios de encuentro y articulación entre los actores intervinientes en cada caso, tomando en cuenta las múltiples estrategias metodológicas de intervención que se ponen en juego.

Como se mencionó anteriormente la convivencia familiar y comunitaria es un hecho vital en el desarrollo de las niñas, niños y adolescentes, ya que constituye el espacio privilegiado de configuración de su subjetividad y ser social, el lugar del cuidado, de la transmisión de pautas culturales, desarrollo de la afectividad y configuración de identidades. Asegurar el goce de este derecho demanda una fuerte presencia del Estado, considerando el principio del interés superior del niño y las premisas de integralidad, efectividad y respeto a la diversidad.

6.2. Trabajo infantil: un problema y múltiples contextos

En América Latina el trabajo de niñas, niños y adolescentes está vinculado de manera directa a situaciones de pobreza y desigualdad social. En un contexto donde los índices macroeconómicos hablan del crecimiento lento pero sostenido de las economías latinoamericanas, las brechas de la desigualdad continúan impulsando a familias, niñas y niños a desarrollar actividades carentes de formalidad, regulación, salubridad y garantía de sus derechos humanos. La realización de actividades de tipo económico con la finalidad de obtener recursos para satisfacer necesidades básicas es la realidad de parte de la niñez y la adolescencia que vive y se desarrolla en estas sociedades, siendo precisamente su desarrollo físico, cognitivo, psicológico y cultural el que se ve condicionado a partir del trabajo infantil.

EL TRABAJO INFANTIL EN EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO REGIONAL

El último informe de la CEPAL, Panorama Económico y Social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños 2013, señala precisamente la persistencia del crecimiento –aún con desaceleraciones– pero también de la pobreza que afecta a la niñez. En 2013 el PIB de América Latina y el Caribe creció un 2.6%, por debajo del 3.1% registrado en el año 2012, dando así continuidad a un proceso de desaceleración económica regional que es consecuencia de una crisis global, cuya máxima expresión fue la caída de las grandes economías mundiales en el año 2009. De todas maneras, en América Latina el ritmo de crecimiento de los países es muy diverso y responde a factores múltiples, aunque está condicionado por las mayores economías de la región, como las de México y Brasil, que fueron precisamente las menos dinámicas. Argentina se situó entre los países cuyas economías crecieron entre un 4 y un 5%, un índice cercano al promedio general que, como se señala, incluye realidades muy diversas (CEPAL, 2014).
Si bien el crecimiento de la economía mundial se redujo de un 2.4% en 2012 a un 2.1% en 2013, la región latinoamericana consiguió reducir muy levemente la tasa de desempleo, que pasó de un 6.4% en 2012 a un 6.3% en 2013 (CEPAL 2014: 15). No fue, de todas maneras, la generación de empleo la que ocasionó este movimiento de una décima porcentual, sino una desaceleración de la oferta laboral que habría afectado principalmente a los jóvenes, cuyas tasas de ocupación cayeron en general subiendo en consecuencia las tasas de desempleo. Otro dato relevante en la región es el aumento constatado en el empleo de carácter in-

formal, lo que implica una reducción del empleo de mayor calidad, con derechos laborales y con acuerdo a las regulaciones.

América Latina cuenta hoy con 164 millones de personas (28.2% de su población) en situación de pobreza, de las cuales 66 millones (el 11.3%) se encuentran en situación de pobreza extrema (CEPAL 2013, 2014: 29). Una de las claves de análisis de la pobreza en la región es la distribución desigual de los ingresos, característica persistente en el tiempo, si bien la CEPAL señala que en el período 2008-2012 el ritmo de la reducción de la desigualdad superó en Argentina el 1% anual (2014: 30).

Los datos específicos de la pobreza que afecta a la niñez indican que, en la región latinoamericana el 40.5% de las niñas, niños y adolescentes son pobres, ya sea de forma moderada o extrema. Esto equivale a 70.5 millones de personas menores de 18 años, de las cuales el 16.3% (28.3 millones), se encuentra en situación de pobreza extrema, es decir, uno de cada seis niños, niñas y adolescentes. Argentina se sitúa entre los países con menor porcentaje de pobreza infantil total –junto a Chile, Costa Rica, Ecuador y Uruguay–, pero aun así un 19.5% de niñas y niños viven en la pobreza extrema (CEPAL 2014: 31).

El 8.8% de niñas y niños de América Latina y el Caribe (13 millones) se encuentra en situación de trabajo infantil (OIT – IPEC, 2013). La condición de pobreza de los hogares incide directamente en el acceso de las niñas, niños y adolescentes a condiciones de vida dignas, a la educación, a la salud, la recreación y la participación, es decir, en el pleno ejercicio de sus derechos. Son precisamente la niñez y la adolescencia las que presentan mayores índices de vulnerabilidad frente a las situaciones de pobreza y exclusión, marco en el que debe comprenderse el problema del trabajo infantil para diseñar políticas orientadas a la prevención y erradicación del mismo.

EL TRABAJO INFANTIL EN ARGENTINA. MARCO NORMATIVO Y CONOCIMIENTO DEL FENÓMENO

El cuerpo normativo que en Argentina refiere al trabajo de niñas, niños y adolescentes incluye: la Constitución Nacional de la República Argentina (1994), la Convención sobre los Derechos del Niño (1989); el Convenio N° 138 de OIT sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo (de 1973, ratificado por Argentina en 1996 especificando como edad mínima los 14 años y en 2010 estableciendo como edad mínima los 16 años); el Convenio N° 182 de OIT sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación (de 1999, ratificado por el país en 2001); la Ley 26.390 de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente (2008) y otras leyes, estatutos, normas específicas y convenios colectivos, así como declaraciones y planes para la prevención y erradicación del trabajo infantil a nivel de MERCOSUR.

La Ley 26.390 modifica asimismo algunos artículos de la Ley de Contrato de Trabajo, de la Ley 22.248 del Régimen Nacional Agrario, la Ley 23.551 de Asociaciones Sindicales, la Ley 25.013 de Reforma Laboral y el Decreto Ley N°326/56 de Servicio Doméstico, buscando orientar la normativa relativa a las actividades laborales hacia la prevención y erradicación del trabajo de niñas y niños y la protección del trabajo adolescente, en caso de su autorización. En 1997 se creó en Argentina la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI), formalizada en el año 2000 y que funciona en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación cuya misión es liderar el proceso de diseño de los planes nacionales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil. En Argentina se implementó el primer Plan en el período 2006-2010 y actualmente está en ejecución el segundo, para el período 2011-2015.

Se define al trabajo infantil como "toda actividad

económica y/o estrategia de supervivencia, remunerada o no, realizada por niñas y niños, por debajo de la edad mínima de admisión al empleo o trabajo, o que no han finalizado la escolaridad obligatoria o que no han cumplido los 18 años si se trata de trabajo peligroso" (CONAETI, 2011: 7). La definición de trabajo infantil precedente implica considerar diversas modalidades que pueden presentar las actividades económicas o estrategias de supervivencia de niñas, niños y adolescentes, las cuales se caracterizan por su informalidad e invisibilidad en los espacios públicos.

En el Convenio N° 182 de la OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (1999) se recomienda a los Estados poner en marcha acciones para la eliminación efectiva de las peores formas de trabajo infantil, teniendo en cuenta la importancia de la educación básica gratuita y la necesidad de librar de todas esas formas de trabajo a las niñas y niños afectados para asegurar su inserción social. Al mismo tiempo, se insta a atender a las necesidades de sus familias, considerando la estrecha relación entre trabajo infantil y pobreza (OIT, 1999).

Las modalidades consideradas como peores formas de trabajo infantil son la explotación sexual comercial infantil, la utilización de niñas y niños para la producción y tráfico de estupefacientes y otras actividades ilícitas; su utilización en pornografía; toda forma de esclavitud o prácticas análogas como la trata y el tráfico; el trabajo forzoso u obligatorio y todo trabajo que por su naturaleza o circunstancias en las que se realiza atente contra la salud, la seguridad o la moral de niños y niñas.

Asimismo, **las modalidades de trabajo infantil peligroso, penoso e insalubre también se consideran peores formas de trabajo infantil.** La Ley de Contrato de Trabajo especifica la prohibición de ocupar a niñas, niños y adolescentes menores de dieciocho años de edad en los trabajos que revistan estas características. Se consideran tareas penosas las actividades que demandan esfuerzos físicos y psíquicos extraordinarios y las que resultan perjudiciales por las características del entorno y de la propia actividad. Son tareas peligrosas las que comprometen la seguridad e integridad psicofísica de las niñas y niños y tareas insalubres las que provocan daños en la salud de los seres humanos[9].

En el año 2004 se llevó a cabo en el país la primera encuesta específica sobre Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA), que tuvo cobertura en zonas rurales y urbanas y realizó un relevamiento de acuerdo a una muestra representativa de hogares elaborada por el INDEC. A pesar de su gran cobertura, se advierte sobre la inconveniencia de extrapolar o expandir datos hacia otras

Entre las formas más comunes de trabajo infantil en **ámbitos urbanos** se destacan la recolección y selección de desechos (conocida como "cirujeo", "cartoneo"), la venta de objetos, la mendicidad explícita o lo que se ha denominado "mendicidad encubierta", que incluye la entrega de un objeto a cambio de un valor no establecido (como almanaques, figuritas, estampitas) o la prestación de un servicio no solicitado en los mismos términos (limpieza de vidrios en autos o locales), por mencionar las más visibles. En el ámbito del hogar, la forma más común del trabajo infantil son las tareas domésticas realizadas para la propia familia o terceros, que incluyen la limpieza y el cuidado de personas (hermanos menores, adultos mayores, enfermos).

En el **ámbito rural**, las formas comunes de trabajo infantil –remuneradas o no– tienen que ver con la participación de niñas, niños y adolescentes en las cosechas, por ello es un trabajo de tipo estacional; también con el trabajo doméstico, que implica el cuidado de otros niños, adultos, tareas del hogar y/o cuidado de animales.

9 - Argentina ratificó el Convenio N° 182 de la OIT en el año 2001, y la Provincia de Santa Fe lo ha desarrollado a través de la Resolución N° 216/2013 con la definición de un Listado de Tareas Peligrosas (LTP) que de ningún modo pueden ser realizadas por niñas, niños o adolescentes y que no son admitidas para la autorización de Trabajo Adolescente Protegido.

regiones del país[10]. De todas maneras, la EANNA de 2004 fue el único relevamiento de alcance nacional sobre la temática hasta la realización de la Encuesta sobre Condiciones de Vida de Niñez y Adolescencia (ECOVNA) del pasado 2013, que incluyó un apartado sobre actividades económicas de la población infantil y adolescente[11].

Los datos más relevantes sobre las actividades económicas de niñas, niños y adolescentes surgidos de la EANNA en 2004 indicaron que, en la franja de edad de 5 a 13 años, el 6.4 % de los niñas y niños encuestados manifestaron haber trabajado al menos una hora en la semana previa a la encuesta. El 5.3% de los niños y niñas manifestaron realizar actividades domésticas intensas, mientras que el 3.1% de los niños y niñas afirmaron realizar otro tipo de actividades productivas para el autoconsumo. La participación de los varones en el trabajo era superior a la de las mujeres (7.7% de niños y 5.1% de niñas). El 1 % de las niñas y niños encuestados declararon trabajar en malas condiciones de entorno laboral (olores fuertes, polvo, poca luz, ruidos molestos). Si bien casi la totalidad de niñas y niños encuestados estaba escolarizada (98.4%), el 27.7 % de los niños y niñas repitientes declararon haber trabajado, el 20.7% llegaba tarde en forma reiterada y el 22.3% tenía inasistencias frecuentes. En cuanto a los adolescentes de entre 14 y 17 años, el 17.8% declaró haber trabajado por lo menos una hora en la semana previa a la encuesta. El 12% de los adolescentes manifestaron realizar actividades domésticas intensas (COPRETI Bs. As. y UNICEF, 2013: 17).

El grado de difusión de una actividad (en este caso, las correspondientes a trabajo infantil) equivale a la incidencia de la misma respecto a la población total para cada grupo de edad y sexo. En el cuadro a continuación, por ejemplo, se consideran tareas domésticas intensivas las que ocupan 10 horas o más a la semana a la población de 5 a 13 años, y 15 horas o más al grupo de 14 a 17 años.

TABLA 6.2.1

Grado de difusión de las actividades infantiles económicas y no económicas según grupo de edad y sexo (en porcentaje). Provincia de Santa Fe. 2004.

	5 A 13 AÑOS			14 A 17 AÑOS			5 A 17 AÑOS		
	NIÑAS	NIÑOS	TOTAL	NIÑAS	NIÑOS	TOTAL	NIÑAS	NIÑOS	TOTAL
Trabajo infantil	5.2	7.6	6.5	16.3	23.8	20.1	8.7	12.4	10.6
Actividad productiva para autoconsumo	3.3	4.8	4.1	2.3	10.9	6.6	3	6.6	4.9
Tareas domésticas intensivas para el hogar	8.4	4	6.1	18.9	4	11.4	11.7	4	7.7

Fuente: El Trabajo Infantil en Santa Fe 2010. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Provincia de Santa Fe.

10 - El área de cobertura de la EANNA abarcó el Gran Buenos Aires (GBA), la provincia de Mendoza, el NEA (Salta, Jujuy y Tucumán) y el NOA (Formosa y Chaco). Las regiones seleccionadas fueron visualizadas como prioritarias por sus niveles de pobreza o por la extensión de economías informales y formas de contratación laboral de base familiar. Tomando como base el último censo realizado en el país, la población residente en las regiones cubiertas por la EANNA representaba aproximadamente 18 millones de habitantes, la mitad de la población del país. Comprendió el grupo de edad entre 5 a 17 años; diferenciando en el análisis el grupo de 5 a 13 años como niños/as y el grupo de 14 a 17 años como adolescentes. El relevamiento se realizó en hogares y los niños/as y adolescentes fueron los que respondieron la encuesta. (COPRETI Buenos Aires y UNICEF, 2013 [reimpr.]: 17)

11 - La Encuesta sobre Condiciones de Vida de Niñez y Adolescencia (ECOVNA) se realizó a partir de una muestra probabilística bietápica de hogares residentes en localidades urbanas de 5.000 habitantes y más de todo el país. La muestra utilizada permite obtener estimaciones para distintos niveles o dominios de agregación nacional, regional o provincial. (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y UNICEF, 2013: 17-18).

Continuando con la información provista por la EANNA, retomada en el estudio de 2010 sobre trabajo infantil en Santa Fe, se constata la diversidad de actividades económicas en que participaban niñas, niños y adolescentes en 2004. Se observa la prevalencia de actividades donde las y los niños participan en carácter de "ayudantes", en negocios, talleres o fincas. En menor porcentaje, pero en orden de importancia, las actividades más desempeñadas fueron la recolección de desechos, cartones u otros objetos y la venta en la vía pública. Ambas estrategias de supervivencia están definidas por la situación de calle, que aumenta significativamente la vulnerabilidad de niñas y niños. Por otro lado, la realización de trabajos domésticos, incluyendo tareas de cuidado, registró una incidencia importante dentro del resto de las actividades.

Si bien los datos relevados por la Encuesta sobre Condiciones de Vida de Niñez y Adolescencia (ECOVNA) en 2013 tampoco pueden ser homologados a la información de la Encuesta de 2004 por sus diferencias metodológicas, no dejan de aportar elementos para identificar la realización de actividades remuneradas por parte de la población infantil y adolescente y las características de estas actividades en relación a su valor económico, lugar de realización, frecuencia y relación con la asistencia escolar de los niños y niñas involucrados. La ECOVNA ha relevado que, de la población urbana del país, el 3.2% por ciento de las niñas, niños y adolescentes participa de actividades económicas para el mercado, el 2.9% por ciento lo hace para el negocio familiar o el autoconsumo y el 1.8% realiza actividades domésticas intensas. Los tres tipos de actividades tienen mayor incidencia entre los adolescentes de

TABLA 6.2.2

Niñas, niños y adolescentes de 5 a 17 años que realizan alguna actividad laboral según tipo (en porcentaje). Provincia de Santa Fe. 2004.

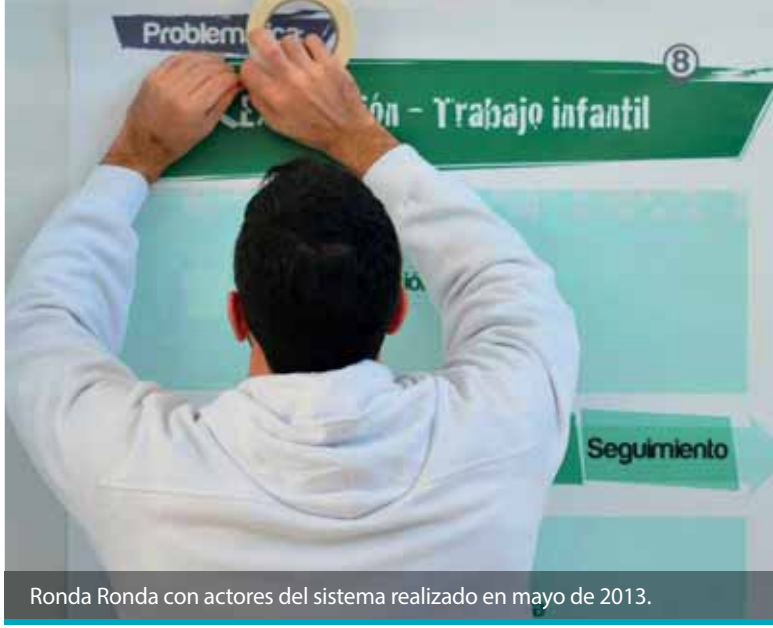
ACTIVIDAD LABORAL	PORCENTAJE
Atendió hornos	0.3
Atendió la huerta para vender	2.7
Ayudó en la construcción	2.7
Ayudó en otra actividad	4.2
Ayudó en un negocio, taller o finca	33.0
Cortó el pasto	5.5
Cuidó animales para vender	1.1
Cuidó niños, mayores o enfermos	7.8
Empacó frutas	0.3
Hizo mandados o trámites	5.7
Hizo otra actividad	4.8
Hizo repartos	2.1
Hizo tejidos, etc.	3.2
Limpió parabrisas, etc.	0.5
Modeló	0.0
Practicó deporte profesional	0.8
Preparó comidas	3.4
Realizó trabajo doméstico	3.1
Recolectó papeles, cartones, etc.	8.5
Repartió volantes, etc.	2.6
Trenzó tabaco	0.2
Vendió en la vía pública	7.4
Total	100

Fuente: El Trabajo Infantil en Santa Fe 2010. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Provincia de Santa Fe.

16 y 17 años, para quienes la normativa vigente habilita la inserción laboral bajo ciertas condiciones.
Acerca de la realización de actividades económicas para el mercado por parte de niñas, niños y adolescentes en la semana previa a la encuesta, las regiones del NEA, Patagonia Norte y Centro reflejan una situación más desventajosa que el resto del país, con valores de un 5.5%, 4.0% y un 3.7% respectivamente, superiores a las restantes regiones consideradas. En cuanto a las actividades económicas vinculadas a la economía familiar o para el autoconsumo, en el interior de Buenos Aires (3.6%) y en las regiones Patagonia Norte (3.6%), Centro (3.5%) y NEA (3.3%), los valores registrados están por encima de lo observado a nivel nacional. El trabajo doméstico intenso de niñas, niños y adolescentes está más extendido, en términos relativos, en las regiones Centro (2.3%) y NEA (2.2%) que en el resto del país.
En términos de género, los varones presentan porcentajes más altos de participación en actividades económicas para el mercado o para el autoconsumo/negocio familiar, mientras que en las niñas la prevalencia del trabajo doméstico intenso es mayor que en los niños. Además de poner en relación la actividad económica de niñas y niños con el quintil socioeconómico donde sus familias se sitúan, la ECOVNA relevó información sobre las actividades de trabajo infantil y su relación con el clima educativo del hogar, es decir, el promedio de años de estudio de los miembros del hogar de entre 20 y 64 años de edad, dentro del sistema educativo formal. La evidencia indica que en los hogares donde residen adultos con menos de 7 años de escolarización en promedio en el sistema formal, la proporción de niñas, niños y adolescentes que realizan alguna actividad económica para el mercado asciende a poco más de un 6%, e incluso hasta el 6.6% para las actividades destinadas al autoconsumo o la familia. El porcentaje de niñas y niños ocupados en actividades económicas intensas desciende en la medida en que se registra una mayor trayectoria de escolarización de los adultos referentes (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y UNICEF, 2013: 221-223).
Con relación a la asistencia escolar de niñas, niños y adolescentes que realizan actividades económicas o domésticas intensas, la encuesta ha señalado en general altos porcentajes de asistencia en las franjas de edad de 5 a 13 años (superior al 93%). En el grupo de 14 a 15 años las tasas de asistencia escolar son inferiores, pero en ningún caso por debajo del 79%. En cambio, donde sí se ha advertido mayor incidencia de la situación de trabajo –ya sea para el mercado, para la familia o de tipo doméstico– en la asistencia a la escuela, ha sido entre los adolescentes de 16 y 17 años (MDS y UNICEF, 2013: 231). Es hacia este sector –el de los adolescentes que pueden desempeñar actividades laborales en circunstancias que garanticen su protección–, hacia donde se están orientando nuevas políticas públicas a nivel nacional y provincial.

INCIDENCIA DEL TRABAJO INFANTIL EN SANTA FE. POLÍTICAS DE PROTECCIÓN EN EL MARCO DEL TRABAJO DECENTE

En la Provincia de Santa Fe la problemática del trabajo infantil debe contextualizarse en una realidad propia, vinculada a la particularidad del territorio, los modos específicos de producción, las actividades económicas que tienen lugar en él y las políticas públicas de protección social.



Ronda Ronda con actores del sistema realizado en mayo de 2013.

En el año 2010 se dio a conocer la investigación *El trabajo infantil en Santa Fe, 2010,* impulsada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en el marco de lineamientos definidos por la COPRETI y la Agenda Provincial para el Trabajo Decente, la cual indagó, desde una perspectiva cualitativa, sobre la participación de niñas, niños y adolescentes en actividades económicas en distintos puntos de la Provincia[12]. La investigación es una primera exploración hacia la problemática del trabajo infantil en el territorio santafesino, y si bien su alcance es relativo en cuanto a muestra y posibilidades de cuantificación, no obstante constituye un aporte valioso al dar cuenta de una diversidad de situaciones de trabajo infantil en zonas rurales, de la actividad económica de niños en la industria o en entornos forestales o fluviales, entre otros. Asimismo, *El trabajo infantil en Santa Fe, 2010* indaga acerca de los múltiples factores que se conjugan para determinar que una niña, un niño o un adolescente se convierta en trabajador.

12 - La coordinación general de la investigación estuvo a cargo de la socióloga Virginia Trevignani y el equipo de investigación conformado por estudiantes de la carrera de Sociología de la Universidad Nacional del Litoral.

TABLA 6.2.3

Actividades productivas con participación infantil según región. Provincia de Santa Fe. 2010.

SECTOR ECONÓMICO	ACTIVIDAD ECONÓMICA	REGIÓN
AGRICULTURA	Cosecha artesanal de algodón Norte	Norte
	Procesamiento de caña de azúcar	Norte
	Cosecha artesanal de frutillas	Coronda
	Horticultura	Centro
PESCA	Pesca de subsistencia Cordón costero (norte-centro-sur)	Cordón costero (norte-centro-sur)
	Pesca artesanal Cordón costero (norte-centro-sur)	Cordón costero (norte-centro-sur)
GANADERÍA	Cría de chivos	Norte
	Cría de ovejas	Norte
	Cuidado del ganado	Norte
	Arreo del ganado	Norte
	Alimentación de animales	Norte
	Caza de nutrias	Norte
INDUSTRIA	Fabricación artesanal de ladrillos	Norte
	Fabricación artesanal de vidrio	Centro
	Reciclamiento de basura	Grandes ciudades
COMERCIO	Venta ambulante	Grandes ciudades
	Ayudantes en supermercados (embaladores, empacadores)	Grandes ciudades
SERVICIOS	Trabajo doméstico	Grandes ciudades
	Cuidado de niños	Grandes ciudades
	Cuidado de ancianos	Grandes ciudades
	Cuidado de enfermos	Grandes ciudades
	Explotación sexual y comercial infantil	Grandes ciudades y zonas con turismo internacional: cordón costero

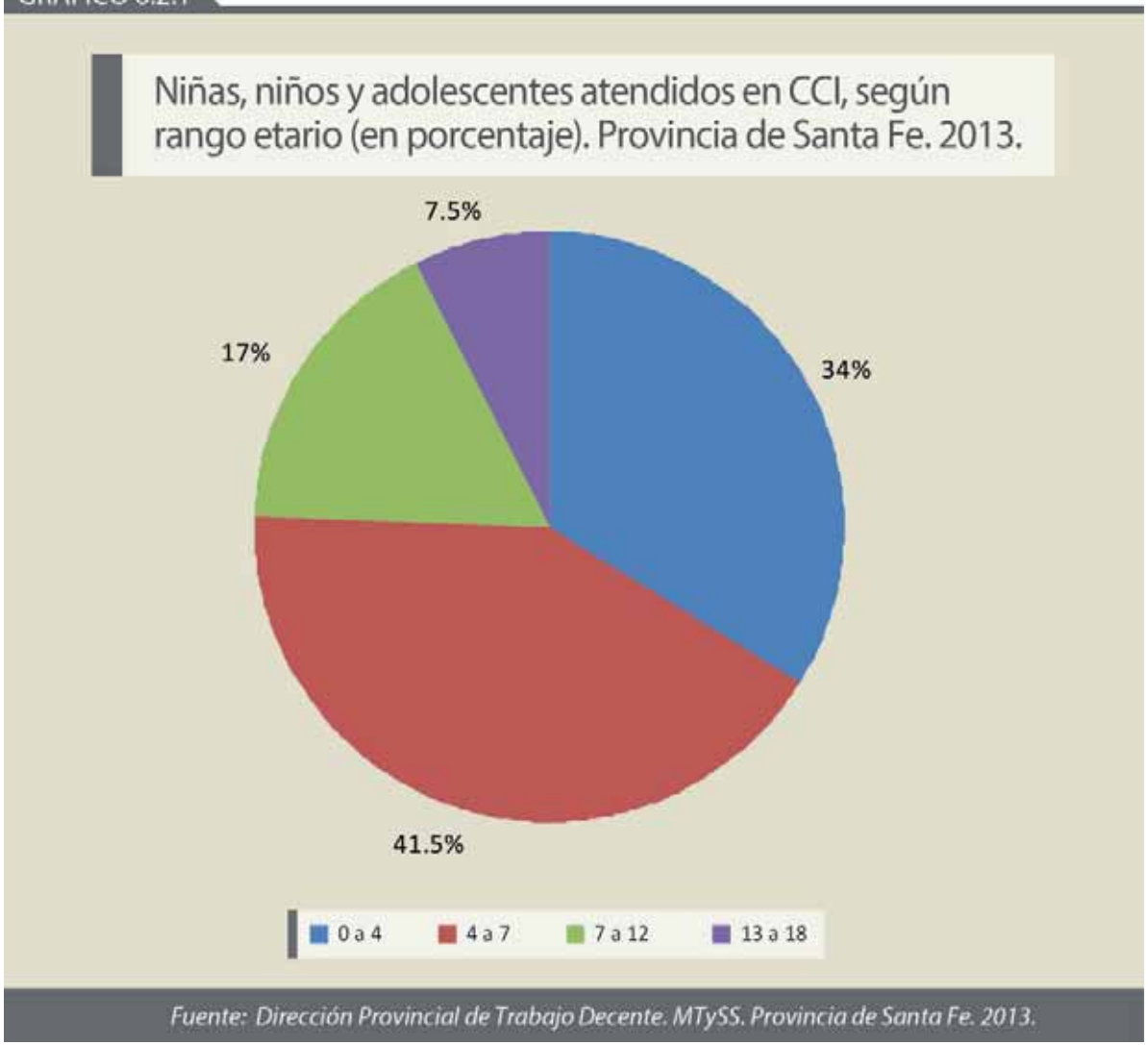
Fuente: El Trabajo Infantil en Santa Fe 2010. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Provincia de Santa Fe.

Desde fines del año 2011, la Agenda de Trabajo Decente priorizó la implementación de dispositivos de abordaje integral para la erradicación del trabajo infantil en zonas rurales de la Provincia. Así fueron diagnosticadas zonas clave de intervención para abordar el problema desde la óptica de la protección integral de la primera infancia a través de Centros de Cuidado Infantil. Estas se sitúan en el Nodo Santa Fe (Cayastá, Helvecia –Campo del Medio–, San Javier, Santa Fe, Coronda, Desvío Arijón, Monte Vera y zona de la costa), y en el Nodo Reconquista (Colonia Durán, Romang, Reconquista, Villa Ocampo, Las Toscas, San Antonio de Obligado)[13].

Los Centros de Cuidado Infantil (CCI) son espacios socioeducativos para el cuidado de la primera infancia (no escolarizada), de manera prioritaria, y la atención de niñas, niños y adolescentes escolarizados en niveles primario y secundario, de acuerdo con la normativa pertinente. Durante el año 2013 ha participado un total de 530 niñas, niños y adolescentes en CCI de la Provincia.

13 - Información proporcionada por la Subsecretaría de Trabajo Decente. Dirección Provincial de Trabajo Decente, MTySS, Santa Fe, 2013.

GRÁFICO 6.2.1



Fuente: Dirección Provincial de Trabajo Decente. MTySS. Provincia de Santa Fe. 2013.

Cada uno de los Centros de Cuidado Infantil trabaja de manera focalizada de acuerdo a las singularidades de su universo de intervención, pero desde una perspectiva integral que toma en consideración la política de cuidados, la conciliación familia-trabajo, perspectivas laborales, educativas, sociales, de salud. Cuentan con una Coordinación General y tres áreas: Pedagógica (con un equipo docente de nivel inicial), de Salud (equipo de atención primaria de la salud y trabajo social) y el Área de Cuidados de Infancia (conformada por madres cuidadoras). Se organizan también talleres con adultos en formación de oficios, salud y seguridad, cobertura social, familia, reproducción responsable, nutrición y cuidados. Los adultos son madres y padres de niñas y niños que están integrados a los CCI, todos se desempeñan en tareas informales e incluso, en algunos casos, peligrosas[14]. Durante el año 2013 participaron 64 adultos en los Talleres de 12 CCI; el equipo de madres cuidadoras estuvo integrado por 66 mujeres participantes, un 90 % de las cuales perciben la Asignación Universal por Hijo (AUH); todas ellas han sido incluidas y formadas en derechos laborales a través de talleres, acompañando su inclusión y registro en la modalidad de monotributo social.

La ubicación geográfica de los Centros de Cuidado Infantil es la siguiente:

Nodo Santa Fe: CCI Coronda (1 y 2), Desvío Arijón (3), que trabajan para la Erradicación del Trabajo Infantil (ETI) en cultivo de frutillas; CCI Cayastá (4) y Campo del Medio (Helvecia, 6), en cultivo de zanahorias.

Nodo Reconquista: CCI Colonia Durán (7), que trabaja para la ETI en cultivo de batatas; CCI para la ETI en basura y residuos ciudad de Reconquista (8), CCI en cultivo de algodón y caña de azúcar en San Antonio de Obligado (9), Villa Ocampo (10).

Nodo Rosario: Arroyo Seco (11 y 12).

14 - Subsecretaría de Trabajo Decente. Dirección Provincial de Trabajo Decente, MTySS, Santa Fe, 2013.

TABLA 6.2.4

Población atendida en Centros de Cuidado Infantil, según perfil, distribución territorial y actividad económica del grupo familiar. Provincia de Santa Fe. 2013.

LOCALIDAD	ACTIVIDAD	TIEMPO EN ACTIVIDAD	CANTIDAD DE NIÑOS Y NIÑAS	PERFIL DE NIÑAS Y NIÑOS ATENDIDOS
Coronda (sur)	Cosecha de frutillas	Julio a diciembre	20	Primera infancia
Coronda (norte)	Cosecha de frutillas	Julio a diciembre	30	Primera infancia
Desvio Arijón	Cosecha de frutillas	Julio a diciembre	40	Escolarizados
Cayastá	Cosecha de zanahorias	Julio a diciembre	30	Primera infancia
Helvecia	Cosecha de zanahorias	Julio a diciembre	30	Primera infancia
Reconquista	Basural urbano	Todo el año	70	Escolarizados
San Javier	Basural urbano	Todo el año	40	Escolarizados
San Antonio de O.	Algodón / Azúcar	Marzo a septiembre	60	Escolarizados
Villa Ocampo	Azúcar	Agosto a diciembre	50	Primera infancia
Colonia Durán	Batatas	Marzo a noviembre	60	Escolarizados
Arroyo Seco (sur)	Horticultura	Julio a diciembre	30	Primera infancia
Arroyo Seco (norte)	Horticultura	Julio a diciembre	70	Escolarizados
Total niñas y niños atendidos			**530**	

Fuente: Dirección Provincial de Trabajo Decente. MTySS. Provincia de Santa Fe. 2013.

Los Centros de Cuidado Infantil desarrollan distintas estrategias de trabajo con la población infantil y adolescente atendida, de acuerdo con las necesidades específicas de su edad y situación. Con el grupo etario de primera infancia, de entre 0 y 4 años, se trabaja junto a las madres en cuestiones relativas a la lactancia, la motivación motora y del habla. Con las niñas y niños de 4 y 7 años se busca fortalecer sus primeros espacios de escolarización en el nivel inicial y primario; también se trabaja el soporte a la educación primaria con las niñas y niños de 7 y 12 años. Con el grupo de adolescentes, los equipos de los CCI abordan la capacitación e inserción laboral en el marco de la Resol. Min. 216/13 sobre Trabajo Adolescente Protegido.

Tal como se afirma desde la Subsecretaría de Trabajo Decente, la evidencia construida para analizar la Erradicación del Trabajo Infantil en el escenario provincial da cuenta de una problemática compleja que se profundiza en sectores rurales de alta vulnerabilidad y exclusión que no contaban con dispositivos institucionales de protección social. Estos elementos definen en muchos casos la invisibilidad o naturalización del trabajo de niñas, niños y adolescentes. De todas maneras, está previsto fortalecer intervenciones en contextos urbanos dado el alto grado de incidencia que tienen las actividades económicas realizadas por la población infantil de los grandes núcleos como Santa Fe, Rosario y sus áreas metropolitanas.

TABLA 6.2.5

Niñas, niños y adolescentes atendidos en CCI, según rango etario (en cantidad y porcentaje). Provincia de Santa Fe. 2013.

GRUPO ETARIO	DEFINICIÓN	CANTIDAD DE NIÑAS Y NIÑOS	%
0 a 4	Primera Infancia	180	34
4 a 7	Segunda infancia	220	41,5
7 a 12	Tercera infancia	90	17
Adolescentes	Adolescentes	40	7,5
Total		**530**	**100**

Fuente: Dirección Provincial de Trabajo Decente. MTySS. Provincia de Santa Fe. 2013.

En relación con las actividades económicas desarrolladas por adolescentes, a través de la Resolución 216/2013 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Provincia de Santa Fe se han reglamentado las condiciones de trabajo adolescente permitido en el ámbito provincial. La Autorización para Trabajo Adolescente Protegido y sus excepciones se realizan bajo determinadas condiciones con el objetivo de garantizar la integridad psicofísica de los adolescentes trabajadores, en casos de ser autorizados. En ningún caso se podrá autorizar el trabajo adolescente en actividades incluidas en el Listado de Tareas Peligrosas (LTP)[15].

15 - El Listado de Tareas Peligrosas está incluido como Anexo en la Resolución Provincial 216/2013.

TABLA 6.2.6

Tipos de Autorización para el Trabajo Adolescente según Res. N° 216/13. Provincia de Santa Fe. 2013

TIPO DE AUTORIZACIÓN	EDAD	CONDICIONES AUTORIZADAS	REQUISITOS GENERALES
Trabajo Adolescente Protegido	16 a 18 años	Hasta 6 hs. diarias o 36 hs. Semanales.	Que no se trate de tareas incluidas en el Listado de Tareas Peligrosas (LTP)
		Hasta un máximo de 7 hs. de jornada laboral en caso de distribución desigual del trabajo.	
Extensión de Jornada Laboral	16 a 18 años	Hasta 8 hs. Diarias o 48 hs. semanales, previa evaluación de condiciones de trabajo.	No suponga riesgo psicofísico ni moral para el o la adolescente.
Trabajo Adolescente Protegido (excepción)	14 a 16 años	Empresa Familiar. Hasta 3 hs. diarias y 15 hs. semanales.	Cumplimiento de la asistencia escolar obligatoria.
Trabajo Adolescente Protegido (excepción)	Sin especificar	Trabajo artístico. Previa evaluación de condiciones de trabajo.	

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección Provincial de Trabajo Decente. MTySS de la Provincia de Santa Fe.

El trabajo de niñas y niños, así como el de adolescentes sin protección ni regulación es una realidad que en nuestra Provincia se expresa en contextos diversos, pero que en todos los casos definen un incremento de su situación de vulnerabilidad, en tanto están expuestos a la realización de actividades inadecuadas a su edad y desarrollo, y en muchas ocasiones, a situaciones de explotación.
La relación entre la vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes en relación al trabajo infantil en Santa Fe podría sintetizarse en relación a algunos aspectos principales que configuran el problema:

• **Educación, pobreza, hogar, cultura y contexto** son los principales factores determinantes del trabajo infantil, de acuerdo con la bibliografía especializada en el tema[16] y los estudios de campo que aportan evidencia.

• En Santa Fe, según estudios nacionales y locales de diferente alcance, se han detectado **situaciones de trabajo infantil en ámbitos rurales, urbanos y costeros,** siendo las principales actividades de niñas y niños la participación en cosechas, horticultura, ganadería, industrias forestales, fabricación de ladrillos y vidrio, pesca artesanal, comerciales y de servicios, situándose en el último sector la explotación sexual comercial.

• En contextos de mayor exclusión social, **el trabajo infantil se vincula a la situación de calle, el ausentismo y el abandono escolar.**

• **El trabajo doméstico intenso es una de las formas más invisibles y en ocasiones naturalizada de trabajo infantil.** La división sexual del trabajo es una característica del problema: son las mujeres menores de 18 años quienes llevan adelante tareas domésticas o de cuidado no remuneradas.

• **Las trayectorias escolares de niños y adolescentes que trabajan se fragilizan en la medida que aumenta su edad,** siendo el tramo de edad de 16 a 18 años el que más dificultades presenta en relación con una inserción escolar permanente o de calidad. Es éste el grupo de edad que, bajo condiciones que garanticen sus derechos, puede obtener una autorización para Trabajo Adolescente Protegido.

En la medida en que el trabajo infantil vulnera derechos fundamentales de las niñas, niños y adolescentes como el acceso a la educación, a condiciones de vida dignas, a la salud, a la integridad y a la protección, afecta de manera directa y negativa su desarrollo físico, psíquico, social y cultural, determinando así la reproducción de condiciones de pobreza y vulnerabilidad en el futuro.

DINERO PARA VIVIR
EL DÍA A DÍA".

16 - Para mayores referencias sobre las variables que inciden en el trabajo infantil, de acuerdo a los cuatro grandes factores identificados por Marta Novick y Martín Campos, ver "El trabajo infantil en Santa Fe", (MTySS, 2010: 39).

6.3. Jóvenes en conflicto con la ley y el Sistema de Justicia Penal Juvenil

La privación de la libertad de un menor de edad deberá decidirse como último recurso y por el período mínimo necesario y limitarse a casos excepcionales (art 2 Reglas de Naciones Unidas, art 13 y 17 Reglas de Beijing, Art 37 Convención de los Derechos del Niño).

El sistema normativo internacional de protección de los Derechos de la Infancia tiene pactos específicos que profundizan los mecanismos para poder obligar a los Estados firmantes a garantizar derechos fundamentales de las y los jóvenes alojados/as en instituciones de encierro (Convención de los Derechos del Niño, Reglas de Naciones Unidas para la protección de Menores Privados de su libertad, Reglas de Beijing, Reglas de Tokio). Todos los instrumentos internacionales citados determinan lo excepcional de la situación por las graves consecuencias derivadas del encierro, lo cual obliga a especializar el trabajo sobre este sector de jóvenes.

En la Provincia de Santa Fe, la Dirección de Justicia Penal Juvenil dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos es la autoridad de aplicación para la ejecución de las medidas previstas en el Código Procesal Penal de Menores (Ley Provincial 11.452). La Dirección cumple una serie de programas, que tienen relación con las medidas dispuestas en los Artículos 35, 79, 96 y 98 (sigiuentes y concordantes) de dicho Código Procesal.

En el año 2007 la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia de la Nación junto con UNICEF Argentina y la Universidad de Tres de Febrero realizaron un relevamiento a través de información brindada por los directores y funcionarios responsables de los dispositivos relevados que incluían niñas, niños, adolescentes y jóvenes infractores y presuntos infractores de la ley penal entre los meses de agosto y diciembre de 2007. Si bien los datos que se presentan no están desagregados a nivel provincial, es interesante mostrar algunos resultados para contextualizar la situación de la Provincia de Santa Fe.

"He tratado de evitar las rejas de mis días que entristecen mi vida".

Expresado por un chico en el marco del taller literario del I.R.A.R.

DATOS RELEVAMIENTO NACIONAL SENAF–UNICEF 2007. JÓVENES EN CONFLICTO CON LA LEY PENAL

• Cantidad de niñas, niños y adolescentes incluidos en los dispositivos cumpliendo medidas judiciales: 6294.
• El 90% son varones: a razón de 11 varones por cada mujer alojada.
• Al momento del relevamiento 1290 jóvenes tenían más de 16 años. Esto indica que en la medida que los delitos imputados fuesen de acción pública y con pena mayor a dos años de prisión, alrededor del 72% de los jóvenes alojados sería punible. Sin embargo, en este punto se indica que existe un alto porcentaje en el relevamiento de "sin datos" sobre la variable de la edad (64%), mayores de 16 años sería el (29%) y menores de 16 años (7%)
• El 71% está incluido en programas y el 29% alojado en establecimientos.
• La mayoría de los 119 establecimientos relevados a nivel nacional están diseñados para alojar exclusivamente a niñas, niños y adolescentes. Aun así existen establecimientos de tipo mixto o asistencial y en ellos se aloja tanto a jóvenes en conflicto con la ley penal como niñas, niños y adolescentes con problemáticas diferentes. Poco más de la mitad de los establecimientos posee un régimen cerrado. Todos los establecimientos detectados dependen de áreas gubernamentales, mientras que su gestión en un porcentaje elevado se encuentra en manos especializadas, aun así el relevamiento indica que existe un porcentaje de estos establecimientos en manos de la policía y otro porcentaje inferior en manos del servicio penitenciario, por tanto, esto eleva a un 33% el porcentaje de establecimientos en manos no especializadas en niñez.
• Sobre el tipo de delito por el cual son imputados se remarca la dificultad de obtener un dato confiable sobre el mismo, ya que la información brindada es a través de los directores de los establecimientos quienes no están obligados a llevar el registro. No obstante, el dato refleja que el motivo de ingreso se relaciona con delitos en contra de la propiedad (con o sin armas, siendo esta última de mayor incidencia) en un 75%, un porcentaje muy inferior se encuentran los delitos de homicidio, contra la integridad sexual e infracciones relacionadas con tenencia de estupefacientes.
• Respecto de la situación procesal se indica que existe una falta de información, no sólo por el déficit en el registro, sino además se señala como hipótesis en el informe que esta situación puede leerse comprendiendo el perfil tradicional de los establecimientos destinados a niñas, niños y adolescentes en conflicto con la ley atravesados por el paradigma tutelar, otorgándole escasa importancia a estas variables. Según los datos obtenidos, la mayor parte de los adolescentes y jóvenes (56%) se encuentran alojados en los establecimientos en calidad de imputados no condenados (la ley que difiere la sentencia –absolución o condena– hasta cumplidos los 18 años de edad). Sólo el 9% corresponde a jóvenes que han sido condenados. En el informe se aclara que es necesario considerar que las condenas son dictadas después de que los jóvenes han cumplido los 18 años de edad, cuando se produce su traslado al sistema. Esto implica que muchos jóvenes condenados no se encuentran registrados en las cifras obtenidas.
• En relación con la defensa la información obtenida registra que el 72% son asistidos por un Defensor oficial. Sólo un 9% de los niños/as y adolescentes poseen un letrado particular como defensor. Estos datos son calculados sobre los datos registrados. Vale aclarar que esta variable también presenta en el informe un porcentaje muy alto sin datos registrados.

La Dirección de Justicia Penal Juvenil en la Provincia de Santa Fe es el organismo oficial que se ocupa de los adolescentes de entre 16 y 18 años que deben cumplir una pena como consecuencia de la comisión de un delito. El sistema está organizado en distintos programas a los cuales son derivados los adolescentes en conflicto con la ley penal de acuerdo al tipo de delito cometido y pena impuesta. Bajo la órbita de la Dirección de Justicia Penal Juvenil se distribuyen programas de medio abierto y cerrado en distintos puntos del territorio provincial. A continuación se presentan en una tabla los programas existentes en la actualidad según su distribución en circunscripciones o nodos.

TABLA 6.3.1

Programas para adolescentes en conflicto con la ley penal según nodo, tipo y órgano interviniente. Nodos de la Provincia de Santa Fe. 2013.

NODO	PROGRAMA	MODALIDAD	TIPO DE GESTIÓN
RECONQUISTA	Programas en Libertad - Reconquista	Ambulatorio	Dirección de Justicia Penal Juvenil
	Alcaidía –Reconquista	Cerrado	D.J.P.J - Policía de la Provincia de Santa Fe
SANTA FE	Programas en Libertad - Santa Fe	Ambulatorio	Dirección de Justicia Penal Juvenil
	Residencia Juvenil – Coronda	Semiabierto	Dirección de Justicia Penal Juvenil
	D. A. J. - Santa Fe	Cerrado	D.J.P.J - Policía de la Provincia de Santa Fe
	Pabellón Juvenil Las Flores - Santa Fe	Cerrado	D.J.P.J - Servicio Penitenciario
	Estación Tránsito - Santa Fe	Cerrado	Dirección de Justicia Penal Juvenil
RAFAELA	Programas en Libertad - Rafaela	Ambulatorio	Dirección de Justicia Penal Juvenil
	Programas en Libertad - San Jorge	Ambulatorio	Dirección de Justicia Penal Juvenil
	Casa del Adolescente – Rafaela	Semiabierto	Dirección de Justicia Penal Juvenil
	Alcaidía – Rafaela	Cerrado	D.J.P.J - Policía de la Provincia de Santa Fe
ROSARIO	Programas en Libertad - Rosario	Ambulatorio	Dirección de Justicia Penal Juvenil
	Programas en Libertad - Casilda	Ambulatorio	Dirección de Justicia Penal Juvenil
	Programas en Libertad - V. Const.	Ambulatorio	Dirección de Justicia Penal Juvenil
	Programas en Libertad - V. G. Gálvez.	Ambulatorio	Dirección de Justicia Penal Juvenil
	Alcaidía Casilda	Cerrado	D.J.P.J - Policía de la Provincia de Santa Fe
	Casa del Adolescente - Rosario	Ambulatorio	Dirección de Justicia Penal Juvenil
	Casa Joven - General Lagos	Semiabierto	Dirección de Justicia Penal Juvenil
	S. A. J. F. – Rosario	Cerrado	Dirección de Justicia Penal Juvenil
	I. R. A. R. - Rosario	Cerrado	D.J.P.J - Policía de la Provincia de Santa Fe
VENADO TUERTO	Programas en Libertad - V.Tuerto	Ambulatorio	Dirección de Justicia Penal Juvenil
	Programas en Libertad - Firmat	Ambulatorio	Dirección de Justicia Penal Juvenil
	Programas en Libertad - Firmat	Ambulatorio	Dirección de Justicia Penal Juvenil
	C. A. T. - Venado Tuerto	Cerrado	D.J.P.J - Policía de la Provincia de Santa Fe

Fuente: Dirección Provincial de Justicia Penal Juvenil. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. 2013.

El Observatorio pudo acceder a los datos sobre la población atendida por la Dirección desde el año 2004, pero se ha optado por presentar los datos correspondientes al período 2007-2013 por constituir éstos un mismo tipo de registro, de acuerdo con los datos del Sistema Integral de Estadísticas de Jóvenes Penales (S.I.E.J.P.) de la Dirección Provincial de Justicia Penal Juvenil.

De todas maneras, hay que aclarar que hasta el año 2007 la entonces Dirección Provincial del Menor en Conflicto con la Ley Penal atendía a adolescentes y jóvenes menores de 16 años que tuvieran causas penales o no. De acuerdo con la Ley 22.278 del 25 de agosto de 1980 "RÉGIMEN PENAL DE MINORIDAD", modificada por la Ley 2.803 del 5 de mayo de 1983 "ELEVASE LA EDAD MINIMA DE PUNIBILIDAD RESPECTO DE MENORES QUE COMETIEREN DELITOS", los adolescentes y jóvenes eran considerados "menores punibles" o "no punibles". Sobre el primer caso, el Artículo 1° de dicha norma expresa:

"No es punible el menor que no haya cumplido dieciséis (16) años de edad. Tampoco lo es el que no haya cumplido dieciocho (18) años, respecto de delitos de acción privada o reprimidos con pena privativa de la libertad que no exceda de dos (2) años, con multa o con inhabilitación.

Si existiere imputación contra alguno de ellos la autoridad judicial lo dispondrá provisionalmente, procederá a la comprobación del delito, tomará conocimiento directo del menor, de sus padres, tutor o guardador y ordenará los informes y peritaciones conducentes al estudio de su personalidad y de las condiciones familiares y ambientales en que se encuentre.

En caso necesario pondrá al menor en lugar adecuado para su mejor estudio durante el tiempo indispensable.

Si de los estudios realizados resultare que el menor se halla abandonado, falto de asistencia, en peligro material o moral, o presenta problemas de conducta, el juez dispondrá definitivamente del mismo por auto fundado, previa audiencia de los padres, tutor o guardador" (Ley 22.803, B.O.09/05/1983).

Acerca de los entonces denominados "menores punibles", el Artículo 2° define:

"Es punible el menor de dieciséis (16) años a dieciocho (18) años de edad que incurriere en delito que no fuera de los enunciados en el Artículo 1º.

En esos casos la autoridad judicial lo someterá al respectivo proceso y deberá disponerlo provisionalmente durante su tramitación a fin de posibilitar la aplicación de las facultades conferidas por el Artículo 4º.

Cualquiera fuese el resultado de la causa, si de los estudios realizados apareciera que el menor se halla abandonado, falto de asistencia en peligro material o moral, o presenta problemas de conducta, el juez dispondrá definitivamente del mismo por auto fundado, previa audiencia de los padres, tutor o guardador". (Ley 22.803, B.O.09/05/1983).

El hecho de que hasta el año 2007 fuera competencia de la Dirección Provincial del Menor en Conflicto con la Ley Penal la atención de adolescentes con edades inferiores a los 16 años, independientemente de su situación procesal, explicaría el elevado número de jóvenes registrado para dicho período en comparación a los años posteriores, tal como se presenta en la Tabla 6.3.2.

TABLA 6.3.2

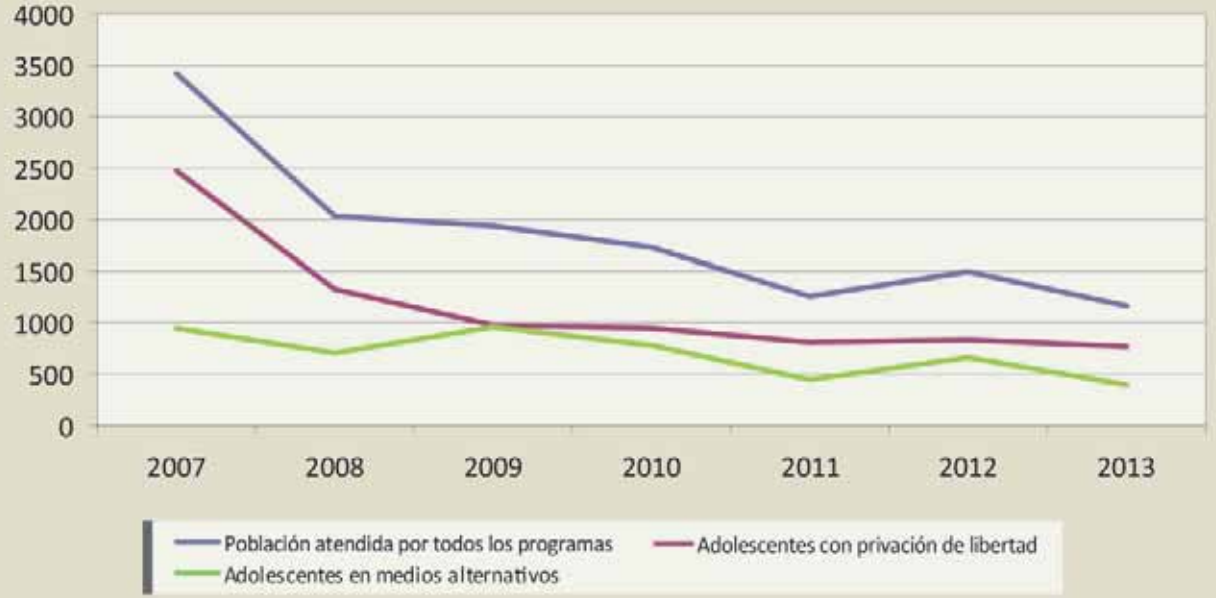
Evolución de la Población adolescente en conflicto con la ley penal en dispositivos institucionales. Años 2007-2013. Provincia de Santa Fe.

TOTAL POBLACIÓN ATENDIDA	3420	2032	1937	1730	1257	1497	1165
TIPO DE INSTITUCIÓN	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
CON PRIVACIÓN DE LIBERTAD	2473	1325	977	949	810	835	769
(en porcentaje)	72,30%	65,20%	50,44%	45,14%	64,44%	55,78%	66,01%
ALTERNATIVOS a la PRIV. de LIBERTAD	947	707	960	781	447	662	396
(en porcentaje)	27,70%	34,80%	49,56%	54,86%	35,56%	44,22%	33,99%

Fuente: Sistema Integral de Estadísticas de Jóvenes Penales (S.I.E.J.P.). Dirección Provincial de Justicia Penal Juvenil. 2013.

GRÁFICO 6.3.1

Evolución de la Población adolescente atendida por la Dirección de Justicia Penal Juvenil según modalidad. Provincia de Santa Fe. 2007-2013.



Fuente: Dirección Provincial de Justicia Penal Juvenil. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. 2013.

. La tendencia de población atendida entre los años consignados ha sido de variación irregular.
. Ha sido claramente decreciente el número de adolescentes atendidos por la totalidad de programas de la Dirección de Justicia Penal Juvenil (con la excepción del año 2012).
. La cantidad de adolescentes que cumplen penas en medios alternativos a la privación de libertad ha experimentado incrementos y disminuciones durante todo el período considerado (con aumentos en 2009 y 2012).
. En relación con la privación de libertad la tendencia ha sido más regular, disminuyendo a lo largo del período.

"LOS PIBES DEL PUEBLO DELIRAN DEL I.R.AR.".

Expresado por un chico en el marco del taller literario del I.R.A.R.

Merecen una reflexión las variaciones identificadas respecto de la población atendida desde los distintos dispositivos (con privación de libertad y en medidas alternativas a la privación de libertad), dado que los datos interpelan acerca del uso de las medidas alternativas por parte de los juzgados de menores. Con la excepción mencionada del incremento de adolescentes en el sistema penal juvenil en 2012, lo que no varió significativamente durante el período 2007-2013 fue la relación entre jóvenes con privación de libertad (60%) y jóvenes en programas abiertos o alternativos (40%).

Los pactos internacionales obligan/recomiendan usar medios alternativos al encierro, y la evidencia muestra que, en términos generales, los porcentajes correspondientes a los tipos de dispositivos de la justicia penal juvenil en Santa Fe no se han visto modificados, registrándose una menor utilización de las medidas alternativas a la privación de libertad, las cuales son implementadas con posterioridad al encierro.

Con el objeto de profundizar la mirada sobre los jóvenes en el sistema de justicia penal juvenil, se toma el registro elaborado para el año 2013 de dos instituciones cuyo régimen es cerrado. Una de ellas es el **I.R.A.R (Instituto de Recuperación del Adolescente Rosario),** la cual concentra la mayor cantidad de jóvenes y la otra institución corresponde a la **Alcaldía de Reconquista**.

En cuanto a la elección de los dos ámbitos seleccionados para un análisis en más profundidad, vale aquí indicar las dificultades en la comparación ya que en cada una de las instituciones vinculadas al sistema de justicia penal juvenil que se detallan en el cuadro anterior, la modalidad de registro es distinta, tanto para los ámbitos cerrados, semiabiertos y abiertos o "ambulatorios". Se optó por describir las características de la población alojada con privación de libertad en una institución del norte provincial y otra del sur, seleccionadas por el número de adolescentes atendidos y por llevar registros similares.

En el caso del **I.R.A.R** en el año **2013** se registraron:

• 236 causas y 189 casos. La diferencia entre estos dos registros apunta a mostrar las reincidencias en un mismo año. Los casos corresponden a las personas y las causas a los ingresos por delito.

• Cuando se mencionan las reincidencias se pudo observar que existen reingresos de un mismo joven en el mismo año. Otra forma de reincidencia registrada es no sólo a través de ingresos en un mismo año, sino también en años anteriores. De esta forma casi la mitad de los jóvenes ingresados en el año 2013 eran reincidentes. En relación con el total de los reincidentes más de la mitad se trató de reingresos en el mismo año de referencia.

• Otro aspecto que se observa del análisis de los datos brindados son los **motivos de ingreso** al sistema de justicia penal juvenil. El principal motivo de ingreso al sistema se ubica en robo y tentativa de robo (60% y 13 % respectivamente), siendo diferentes las penas en relación a la modalidad del mismo. Las restantes causas se distribuyen entre homicidio, tentativa de homicidio, portación de armas (porcentajes de entre 4 y 8%), abuso sexual, amenazas y otros.

• Respecto de las **modalidades de egreso**, se registra que el mayor porcentaje se relaciona con oficios que permiten la salida con los padres. Vale resaltar que en general es más fuerte la presencia de la madre antes que el padre cuando se registra el egreso de los jóvenes. Otra modalidad que se menciona es el pasaje de jóvenes al Hogar Casa Joven, lo que da cuenta de un cambio de disposición relacionado con la medida penal. Los egresos con intervención de la Dirección de Niñez serían de un porcentaje muy bajo en comparación con las otras modalidades de egreso.

• En relación con la **escolaridad alcanzada** por los jóvenes registrados en el I.R.A.R. En el año 2013 se observa que de los 189 jóvenes, 24 (12%) habrían alcanzado una escolarización a nivel secunda-

rio (primer y segundo año de la secundaria). Los restantes 165 jóvenes, su escolaridad se registra a nivel primario, donde más del 50% indica haber llegado al cursado de 7mo grado.
En mayo de 2011 comenzaron a funcionar en el I.R.A.R tres niveles y divisiones de cursada para la escolarización de los jóvenes alojados[16], organizados de la siguiente manera:
1º nivel: de 1º a 3º grado, funcionando por la tarde.
2º nivel: de 4º a 5º grado, funcionando por la mañana.
3º nivel: de 6º a 7º grado, funcionando por la tarde. Secundario por la tarde.
De acuerdo con los datos de diciembre de 2012, contenidos en el documento "Régimen de Vida Vigente" del I.R.A.R., en el interior de la institución se desarrollan talleres de capacitación en oficios, apoyo escolar y otras actividades. Como ya ha sido señalado en el Informe Anual 2012-2013 de la Defensoría, la continuidad y frecuencia de estas actividades formativas no siempre está garantizada por falta de personal (Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes, 2013: 99-100).

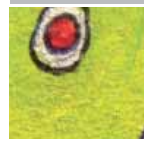
En la **Alcaldía de Reconquista** en el año **2013** se registraron:
• 119 causas y 96 casos
• En cuanto a reincidencias, existen 33 jóvenes que volvieron a ingresar al sistema según los registros desde al año 2011. Se releva que durante el 2013 existieron ingresos de 18 jóvenes más de una vez en el mismo período.
• Se mantiene la misma tendencia con relación a la causa de ingreso al sistema que las registradas en el I.R.A.R. La gran mayoría de los jóvenes ingresan debido a robos o tentativas de robo. El resto de los delitos punibles registran una incidencia considerablemente inferior.
• Las modalidades de egreso se concentran en la salida del sistema a través de la presencia de los padres mientras que en un segundo registro se encuentra la derivación de los jóvenes a los programas de libertad asistida.
• Respecto de los niveles de escolarización de los 96 jóvenes que ingresaron en 2013, 33 jóvenes registran estudios primarios, la mitad alcanzando 7mo. grado. Por otro lado, 48 jóvenes registran estudios secundarios, alcanzando principalmente 1° año de la escuela secundaria. Existe un grupo de jóvenes para los cuales esta información no ha sido registrada.
En relación con lo anterior, es importante considerar que, más allá de una pauta general, no todos los programas registran los mismos datos sobre las y los adolescentes atendidos; hasta el momento la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes no ha recabado información acerca de, por ejemplo, los dispositivos de educación formal existentes en todas las instituciones con privación de libertad.

La información presentada se reconstruyó a partir de los motivos de ingreso y modalidad de egreso de los jóvenes que constan en los registros, donde pueden detectarse mayores incidencias, visualizar reingresos o tipos de egreso en relación con la vinculación familiar. Sería importante poner en relación estos movimientos con estrategias socioeducativas orientadas a la reinserción e inclusión real de los jóvenes que egresan, así como lograr una modalidad de registro unificada en todas las instituciones que forman parte del sistema de justicia penal juvenil de la Provincia de Santa Fe para realizar una lectura sistemática.

Los registros correspondientes a los programas con modalidad abierta o semiabierta, por ejemplo, no presentan información completa en relación a las edades, motivos de ingreso y modalidades o condiciones del egreso; no todos los programas completan datos sobre el grado de escolaridad de las y los jóvenes, y en general no pueden visualizarse las estrategias socioeducativas desarrolladas con la población adolescente tanto en las medidas alternativas como en los contextos de encierro.

Es importante resaltar el registro estadístico sistemático que realiza la Dirección de Justicia Penal Juvenil. Aun así, la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes sugeriría avanzar en la recopilación, construcción, sistematización y ordenamiento de información sobre cada niña, niño y adolescente a modo de legajo individual unificado, donde pueda constar cada una de las intervenciones realizadas para garantizar su bienestar y real acceso a los sistemas de educación, salud, cultura y recreación, bajo la órbita del sistema de infancias de la Provincia de Santa Fe y en particular en el ámbito de la justicia penal juvenil. Otro aspecto funda-

16 - Anteriormente se trabajaba por sectores tres veces a la semana, con modalidad multigrado.



"Criminalizarlos y continuar sosteniendo un discurso simplista que en nada se acerca a la complejidad de la cuestión sino que asimila directamente al delito con la pobreza, es decir con sujetos que han estado signados durante años por la precariedad económica y la inseguridad ontológica, no es más ni menos que ser cómplice de un ejercicio de poder que lastima cuerpos y reparte muertes cotidianamente. Estos perseguidos por el sistema penal, quienes en su mayoría ocupan las cárceles, no son tratados como ciudadanos desde mucho antes de su ingreso al encierro".

Maialen Somaglia (fragmento de su trabajo "Juventud, violencia y delito. Acerca de la naturalización y gestión de la violencia en contextos de encierro", presentado en la Categoría Investigación del 1° Concurso de Prácticas y Producciones Colectivas)

mental a considerar en la protección integral de los derechos de las y los adolescentes y jóvenes radica en conocer las condiciones y acceso a la información en tiempo y forma que poseen sobre los procedimientos, causas y situación procesal que los afectan, siendo todo ello concomitante con el derecho del acceso a la justicia.

LA DEFENSORÍA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN EL MONITOREO DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL JUVENIL: PROMOVER DERECHOS A TRAVÉS DE LA ESCUCHA Y LA ARTICULACIÓN DE PROPUESTAS

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha planteado en su Opinión Consultiva del 28 de agosto de 2002 que la especial situación de desprotección en que se encuentran las y los jóvenes y sus familias como consecuencia del encierro obliga a desarrollar intervenciones específicas para poder garantizarles Derechos Fundamentales (OC-17/2002, Pto. 93).

En la Observación General N° 10 (2007) "Los derechos del niño en la justicia de menores"[17], el Comité de los Derechos del Niño enuncia los principios básicos de una política general de justicia juvenil que los Estados Partes deberán aplicar sistemáticamente en la administración de ésta. Dichos principios generales son los contenidos en los Artículos 2, 3, 6 y 12 de la Convención de los Derechos del Niño, así como los principios fundamentales proclamados en los Artículos 37 y 40 de la misma (CRC/C/GC/10, 2007: 4).

El principio de **no discriminación**, contenido en el Artículo 2 de la CDN, hace referencia a la necesidad de adoptar medidas para garantizar la igualdad de trato de todos los niños que tengan conflictos con la justicia, para que no existan disparidades debidas a sus especiales situaciones de vulnerabilidad, como por ejemplo, la relacionada con la reincidencia. En este sentido, el Comité señala que se debe impartir formación a todo el personal profesional de la administración de justicia juvenil, así como establecer normas, reglamentos o protocolos para garantizar la igualdad de trato de los jóvenes en conflicto con la ley penal. También se deben instrumentar mecanismos para prevenir la discriminación tales como apoyo y asistencia apropiados para la reinserción social de los adolescentes y jóvenes, tanto a nivel individual como sensibilizando a la sociedad sobre el derecho de los mismos a desempeñar una función constructiva en su entorno (CRC/C/GC/10, 2007: 4).

El Artículo 3 de la CDN señala que el principio del **interés superior del niño** debe ser una consideración primordial en las decisiones que se adopten en el contexto de la administración de la justicia juvenil, tomando en cuenta que las y los

RESOLUCIÓN N° 4

Recomendaciones en base al Monitoreo a Instituciones que alojan jóvenes en conflicto con la ley penal en la Provincia de Santa Fe

A partir del monitoreo realizado en base al espacio de escucha de los jóvenes allí alojados en mayo de 2013 se recomienda a los Ministros de Seguridad y de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Santa Fe arbitren los medios a su disposición para dar cumplimiento a las Recomendaciones elaboradas por la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes en cuanto a que se **garanticen los Derechos Humanos de los jóvenes, se fomente el desarrollo de su personalidad y su reinserción constructiva en la comunidad y se mejoren las condiciones edilicias.**

Ver texto completo en Anexo.

17 - En el documento oficial en castellano de la Observación General N° 10 del Comité de los Derechos del Niño (CRC/C/GC/10) se utiliza el término "de menores" para mencionar el sistema de justicia objeto de la misma, el cual ha sido conservado en las referencias o citas literales del mismo. En el resto de los casos, se ha sustituido por "juvenil" o "de adolescentes y jóvenes".

adolescentes se diferencian de los adultos tanto en su desarrollo físico y psicológico como por sus necesidades emocionales y educativas. El Comité pone énfasis en que "la protección del interés superior del niño significa, por ejemplo, que los tradicionales objetivos de la justicia penal, a saber, represión/castigo, deben ser sustituidos por los de rehabilitación y justicia restitutiva". Se aclara también que esto puede realizarse a la vez que se presta atención a una efectiva seguridad pública (CRC/C/GC/10, 2007: 5).

El Artículo 6 de la CDN, que consagra el **derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo**, aplicado al ámbito de la justicia penal juvenil implica que los Estados deben desarrollar políticas que afronten la delincuencia juvenil de modo que se propicie el adecuado desarrollo del niño, considerando el efecto negativo que la misma tiene sobre éste. Se vincula con el Artículo 37 en tanto la privación de libertad como recurso tiene consecuencias muy negativas en el desarrollo de niñas y niños, dificulta gravemente su reintegración en la sociedad y por ello debe utilizarse, así como la detención, tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda (CRC/C/GC/10, 2007: 5-6)

En el ámbito de la justicia penal juvenil, asimismo, tiene un rol fundamental **el derecho del niño a expresar su opinión libremente sobre todos los asuntos que le afecten,** como señala el Artículo 12 de la CDN, el cual debe respetarse y hacerse efectivo en cada etapa del proceso pertinente. En el párrafo 2 del Artículo 12 se especifica que "se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional" (CDN, 2007: 14). El Artículo 37 refuerza esta idea en relación con la privación de libertad de niñas, niños o adolescentes y su derecho a recibir un trato digno y "acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada, así como derecho a impugnar la legalidad de la privación de su libertad" ante las autoridades competentes, independientes e imparciales. El derecho del adolescente "a quien se acuse o declare culpable de haber infrigido [las] leyes es fundamental para un juicio imparcial" (CRC/C/GC/10, 2007: 15). En la misma Observación N° 10 el Comité afirma que las opiniones de las niñas y niños involucrados en el sistema de justicia juvenil "se está convirtiendo cada vez más en una fuerza poderosa de mejora y reforma y para el disfrute de sus derechos" (CRC/C/GC/10, 2007: 6).

RESOLUCIÓN N° 2

Monitoreo a Instituciones que alojan jóvenes en conflicto con la ley penal en la Provincia de Santa Fe

En julio de 2012 la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes inició el Monitoreo a estas Instituciones a partir de un espacio de **escucha a los jóvenes.** *Ver texto completo en Anexo.*

La situación de los jóvenes alojados en Institutos de encierro por disposición del Sistema Penal en la Provincia de Santa Fe, es un área de gran conflictividad dado lo complejo de los abordajes estatales (judiciales y administrativos). Los institutos tienen gestiones mixtas, a través de dos Ministerios: Justicia y Derechos Humanos y Seguridad. En el marco de las funciones y deberes de la Defensoría de Niños, Niñas y Adolescentes (Artículos 41 y 45 Ley 12.967 y su Decreto Reglamentario) se diagramó la posibilidad de llevar adelante visitas fijas a tres instituciones de la órbita de la justicia penal juvenil de la Provincia que trabajan con la modalidad de privación de libertad: el Instituto de Recuperación de Adolescentes Rosario (I.R.A.R.); la Dirección de Asuntos Juveniles (en adelante D.A.J.) y el pabellón Juvenil de la Cárcel de Las Flores, en la ciudad de Santa Fe.

Desde el mes de julio de 2012 la Defensoría lleva adelante un trabajo semanal de monitoreo a través de la escucha directa, tanto con los jóvenes alojados en el sistema de Justicia Penal Juvenil como con los adultos que poseen funciones en los espacios de privación de libertad de la ciudad de Rosario y La Capital, el Instituto de Recuperación del Adolescente Rosario (I.R.A.R.) y Dirección de Asuntos Juveniles, respectivamente.

La metodología utilizada ha combinado distintas técnicas y dispositivos de tipo cualitativo, tales como la escucha[18] de los jóvenes alojados, recu-

18 - El espacio de escucha construido ha consistido en una presentación grupal inicial, encuentros periódicos grupales y entrevistas individuales con los jóvenes. Acerca de las entrevistas, se ha planteado realizarlas por lo menos a dos jóvenes distintos en cada encuentro, con el criterio de que uno de ellos fuera de reciente ingreso a la institución y otro fuera sugerido por algún profesional o integrante de los equipos técnicos. En varias ocasiones se ha respondido a la demanda de los equipos de trabajar sobre algún tema puntual con alguno de los jóvenes, atendiendo a situaciones particulares del momento. También se han modificado los días de visita del equipo de la Defensoría debido a demandas institucionales de superposición de horarios, buscando adecuar la dinámica del monitoreo a la realidad de los jóvenes y de la institución.

"NUNCA PENSÉ QUE ESTARÍA AQUÍ".

Expresado por un chico en el marco del taller literario del I.R.A.R.

perando sus palabras, vivencias y apreciaciones; entrevistas y asesoramiento al Equipo Técnico; entrevistas con Directivos, Acompañantes Juveniles, equipo referente de Educación e intercambios breves con el personal de guardia del servicio penitenciario. La información relevada a través de este dispositivo ha sido complementada con otra recabada a través de visitas realizadas por los representantes de la Defensoría a los establecimientos con carácter de observación participante (por tratarse de recorridas que incluyen la interacción con distintos actores presentes) en pabellones, celdas, aulas, salas de visita, espacios de aislamiento y consultorios. Los diferentes registros y discursos son, por lo tanto, puestos en relación para lograr una aproximación de tipo holística a la situación de los adolescentes y jóvenes alojados con medidas de privación de libertad en las tres instituciones mencionadas.

El espacio de escucha instituido desde la Defensoría tiene como objeto trabajar lo referente a los derechos individuales, propiciando un ámbito donde los adolescentes y jóvenes puedan expresar quejas e inquietudes sobre la causa judicial que ordenó la privación de su libertad, sobre presuntas violaciones a sus derechos en las instancias previas a su ingreso a los establecimientos de justicia penal juvenil, o bien referidos a las condiciones de aplicación de la justicia. La modalidad de este espacio ha sido gestar la palabra, privilegiar la palabra de los jóvenes alojados recuperando sus vivencias, sus voces para conocer su situación en torno al encierro y su estar cotidiano.

"Pero me dijeron que el I.R.A.R. era un espacio para rehabilitarme, pero esto es una cárcel ¿A usted le parece que esto es un rehabilitación?"
(Frase de uno de los jóvenes en uno de los encuentros con el equipo de Atención Integral).

Tras un año de desarrollo de este monitoreo, la Defensoría presentó el día 7 de mayo de 2013 la Resolución N° 123, donde se observaron aspectos referidos en los espacios de escucha y en las visitas desarrolladas semanalmente por profesionales del equipo del Área de Atención Integral al Instituto de Recuperación del Adolescente Rosario (I.R.A.R) y la Direccion de Asuntos Juveniles (D.A.J) de la ciudad de Santa Fe. Entre las consideraciones elevadas al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y al Ministerio de Seguridad, se pueden indicar:

• Respecto de los **vínculos interpersonales entre los jóvenes y los adultos**. De las entrevistas con los jóvenes, se ha registrado que las agresiones entre pares se instalan como una práctica cotidiana. Ante este aspecto, desde la Defensoría se ha recomendado, a través de la Resolución N° 123, revisar y repensar el rol de los adultos con el fin de prevenir situaciones de violencia. Se apunta que dichas situaciones hacen que los jóvenes pierdan sus espacios de talleres o escuela, considerando que las mismas son fundamentales para su desarrollo. Se observa que la modalidad de relacionamiento entre jóvenes y adultos presenta prácticas similares a un régimen penitenciario, y en esa línea se ha aconsejado fortalecer la labor de los acompañantes juveniles mediante capacitación y adecuación de su estructura laboral[19].

• Sobre la **situación edilicia**. Más allá de los cuestionamientos sobre las condiciones de muchos de los espacios de detención, se registra que la disposición arquitectónica vulnera el objetivo de avanzar hacia una modalidad de responsabilización de los jóvenes, considerando que la existencia del pabellón/calabozo profundiza la lógica del castigo, así como la ausencia de espacios dignos para la recreación y realización de actividades educativas y deportivas[20].

19 - Durante el año 2013 se han implementado desde la Dirección Provincial espacios de capacitación dirigidos al personal civil, penitenciario y policial que cumple funciones en los establecimientos de Justicia Penal Juvenil; la Defensoría ha participado en una instancia formativa centrada en la temática de la asistencia judicial a los jóvenes.
20- Acerca de la situación edilicia puntual de I.R.A.R., se encuentra en marcha un proyecto de Remodelación del Sector de Alojamiento G1 y Nuevo Sector de Admisión.

Los principales datos surgidos del relevamiento de la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes con los jóvenes alojados en el Instituto de Recuperación del Adolescente Rosario y la Dirección de Asuntos Juveniles de Santa Fe, mediante encuentros personalizados o en pequeños grupos, se sintetizan a continuación.

• La mayoría de los jóvenes alojados refirió un consumo de sustancias psicoactivas desde temprana edad.
• El sentido de pertenencia a los barrios y sus referencias es muy fuerte, pero paradójicamente no poseen referentes familiares adultos, a pesar de formar parte de familias numerosas.
• Respecto de su situación procesal, existe un alto conocimiento de las causas, no así de sus derechos y garantías, lo que marca claramente los resabios del paradigma tutelar en este sentido.
• Sobre el acceso a la educación, se registra como problema frecuente la falta de continuidad de clases tanto por ausentismo como por licencias de los docentes. Asimismo, existe un alto porcentaje de jóvenes que no continúa con la escolarización al salir del sistema. Aun así los jóvenes destacan la importancia de cursar y retomar la escolarización como forma de superación, no obstante la falta de continuidad luego del egreso. Esto conlleva a replantear el rol del Estado frente a las situaciones de encierro y las estrategias de inclusión e integración dentro del sistema.
• Sobre las actividades lúdicas y/o recreativas, se observa la imposibilidad de elección, por parte de los jóvenes, de este tipo de espacios (como forma de prevenir "cruces" o conflictos), lo cual genera discontinuidad y obliga también a repensar estrategias acordes a la edad y a necesidades de cada uno de ellos.
• En cuanto al "afuera", la mayoría de los jóvenes entrevistados refirieron al desamparo, adicciones, abandono escolar. Se trabajó en relación con la construcción de un afuera, siendo escasas las respuestas y amplios los silencios.

El relevamiento y las entrevistas efectuadas indican -tal como puntualiza la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes en la Recomendación contenida en la Resolución N° 123 del 7 de mayo de 2013- que lo fundante de las lógicas internas es el orden, la fuerte presencia de personal penitenciario y la escasa presencia de personal especializado en niñez y adolescencia, naturalizando en consecuencia el "encierro en el encierro".

A partir del año 2013 la Defensoría ha profundizado su trabajo en el espacio de escucha semanal, llevando adelante una serie de entrevistas en profundidad con los jóvenes para conocer con más detenimiento algunos aspectos relativos a las modalidades de detención de los adolescentes y su acceso a los servicios médicos, incluida la salud sexual y reproductiva. Llevar adelante estas entrevistas con los jóvenes tiene como objetivo poder construir y reconstruir junto a ellos sus historias y trayectos de vida, comprender sus realidades y, con ello, asegurar y accionar de forma de garantizar los derechos de jóvenes y adolescentes.

ENTREVISTAS A JÓVENES ALOJADOS EN LOS CENTROS I.R.A.R. Y PABELLÓN JUVENIL DE LAS FLORES, EN EL MARCO DE LOS ESPACIOS DE ESCUCHA DE LA DEFENSORÍA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

A continuación se exponen los principales temas y problemas relevados a través de las entrevistas con 21 jóvenes alojados en el Instituto de Recuperación del Adolescente de la ciudad de Rosario y el Pabellón Juvenil de las Flores, de la ciudad de en Santa Fe.

• El 100% de los entrevistados coincidió en que el período de detención fue extenso, sin garantías mínimas (agua, acceso a sanitarios) y casi un 85% manifestó haber sufrido malos tratos durante la detención por parte de la Policía de la Provincia de Santa Fe[21].
• El total de los jóvenes indicó que su detención fue posterior al hecho delictivo que se les imputa (no existieron detenciones "in fraganti"). Esto implica y explica la falta de información que se les brinda sobre los motivos de la detención.
• En relación con los espacios donde transcurren las detenciones, los mismos aparecen como inadecuados. Esto ha motivado presentaciones y/o denuncias ante los organismos pertinentes.

21 - La existencia de un Protocolo de Apremios relacionados con prácticas y actuaciones de las fuerzas de seguridad, durante la detención y previas al arribo de los jóvenes al lugar de alojamiento, es una herramienta con la cual los jóvenes pueden denunciar cualquier vulneración de derechos relacionada con dichas actuaciones. Además del mencionado, la Dirección de Justicia Penal Juvenil cuenta con un Protocolo de Ingreso de Jóvenes a Instituciones de Régimen Cerrado, un Reglamento de Ingreso a la Educación Formal y un Código de Convivencia para Institutos de Régimen Cerrado Santa Fe.

"LO QUE POR AHÍ FALTA EN LA SOCIEDAD ES COMUNICACIÓN. TOLERANCIA".

Expresado por una chica en una entrevista después del taller "De ESI se habla", Rafaela.

• Se aclara en el presente que existe una falta de información sobre las detenciones policiales (que no llegan a la Dirección de Justicia Penal Juvenil), lo que implica que muchos jóvenes que han sido detenidos no se encuentran registrados.
• Durante el transcurso del monitoreo se hizo especial hincapié en el derecho a la salud física y mental de los jóvenes alojados, pudiéndose registrar la existencia de atención primaria a cargo de profesionales (médicos, enfermeras y odontólogo) que mantienen contacto cotidiano con los jóvenes y que dependen del Ministerio de Salud de la Provincia y de la Dirección Provincial de Justicia Penal Juvenil. Vale aclarar que también se efectuaron entrevistas con los profesionales de la salud, refiriendo éstos a un trabajo estadístico sobre reportes de autolesiones e intentos de suicidio (de los cuales aún no se cuenta con información). En este sentido, se observa la insuficiencia de personal asignado (particularmente en los horarios de ingreso, como el vespertino), así como deficiente vinculación con los centros de salud pertenecientes a sus centros de vida o lugares de procedencia, además de protocolos de actuación ágiles y eficaces.

El derecho a la salud física y mental de los jóvenes alojados en establecimientos con privación de libertad debe estar garantizado en todos sus aspectos y bajo las distintas circunstancias en que se produce su ingreso y permanencia en el sistema, ya sea en la misma institución o en articulación con efectores públicos según las demandas de atención sanitaria específicas (Artículos 24; 37c; 40.1 de la Convención de los Derechos del Niño y Artículos 49 a 55 de la Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los Menores Privados de Libertad – Res. 45/113 del 14 de diciembre de 1990).

EL TRÁNSITO HACIA "EL AFUERA"

Un eje de trabajo emergente para la adecuación del sistema de justicia penal juvenil al paradigma de protección y promoción integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes está claramente vinculado al Derecho a la Integridad y la Protección. Las condiciones de egreso de la mayoría de los dispositivos en el ámbito de la justicia penal juvenil dan cuenta de situaciones donde precisamente las y los jóvenes se encuentran notablemente desprotegidos. Esto resulta de la insuficiencia de mecanismos de inclusión que les permitan contar con alternativas superadoras de la situación que los llevó a ingresar al sistema.
En la mayoría de las situaciones monitoreadas, no hay puesto en marcha un sistema de inclusión de los jóvenes que egresan del I.R.A.R. al sistema educativo ni al mundo laboral, esto último en los casos que la edad y el tipo de actividad lo permitan[22]. Se visualiza entonces que, a pesar de los esfuerzos de coordinación entre agencias del Estado y los distintos niveles de intervención, no son suficientes las acciones que vinculen a los jóvenes con un futuro posible, en tanto a su egreso de la institución los mismos se reinstalan nuevamente en la precariedad cotidiana de los circuitos de exclusión social que marcan sus vidas.

A través de los registros estadísticos del I.R.A.R. y la Alcaldía de Reconquista del año 2013 -que fueron tomados aquí como estudios de caso- pueden visualizarse a lo largo del año varios reingresos de jóvenes, donde las causas son cada vez más complejas y con mayores grados de violencia. Asimismo, existen registros de muertes de adolescentes

22 - Hay que recordar que, según la legislación internacional, nacional y provincial, las y los adolescentes están autorizados a trabajar a partir de los 16 años de edad en tareas que no sean peligrosas para su integridad psicofísica. La legislación provincial, además, prevé autorizaciones para el Trabajo Adolescente Protegido en circunstancias específicas (Res. 216/13).

a poco de salir de I.R.A.R. (horas o días), o con posterioridad al reingreso a la institución, episodios de público conocimiento.
Estas situaciones de gran complejidad obligan a preguntarse sobre los objetivos de las instituciones de encierro para jóvenes en conflicto con la ley penal, sobre sus estrategias de responsabilización y el sentido de inclusión social que promueven. Una clave importante sería, entonces, la transformación de las condiciones que determinan la consolidación de realidades socioculturales y subjetivas en contextos de exclusión, favoreciendo la extensión de la violencia y la vulneración de derechos humanos fundamentales. Por tratarse de adolescentes y jóvenes, es de vital importancia que los mismos puedan estar acompañados en su retorno a los ámbitos familiar y comunitario, así como en su inserción educativa, laboral e institucional en general, fortalecidos en el goce de su libertad y con sus derechos garantizados a través de los recursos adecuados, evitando posibles marginaciones o estigmatizaciones por haber sido infractores de la ley (Resolución N° 123 del 7 de mayo de 2013 de la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe).

ALGUNOS ASPECTOS PARA APORTAR AL ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS DE JUSTICIA PENAL JUVENIL

Tras recorrer distintas fuentes y miradas, tales como el relevamiento a nivel nacional de SENAF-UNICEF del año 2007, los registros elaborados por la Dirección de Justicia Penal Juvenil de la Provincia de Santa Fe, así como las entrevistas y encuestas desarrolladas por la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes, es posible inferir el gran desafío y materia pendiente para el sistema normativo e institucional de protección y promoción integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes que es la situación de las y los jóvenes en conflicto con la ley penal.

Sin pretender realizar una historización de las mismas, que excedería el objeto de este trabajo, es interesante intentar comprender la relación fluctuante entre las concepciones de delito y castigo, dos aspectos de un problema que está presente en toda la historia, para visualizar de qué manera, en la actualidad, coexisten al interior de los sistemas de justicia penal juvenil distintas miradas sobre la infracción y la penalización. En la noción de castigo está implícita la idea de cómo debe ser una sociedad, la forma que asume el castigo y las modalidades de sanción dan cuenta de valores socioculturales desde los cuales se concibe el problema (Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, 2010).

Realizando un breve recorrido conceptual acerca de las transformaciones de la mirada sobre el delito, podría comenzarse por la concepción del Positivismo, que puso el foco sobre el sujeto transgresor. En otras palabras, el delito era concebido a partir del delincuente y, en este sentido, se lo analizaba como una realidad dada, focalizando la mirada en el delincuente en prisión y dejando afuera todas aquellas prácticas nocivas que no fueran penadas por el sistema. Este ejercicio de "dejar afuera" del sistema penal aquello que no puede ser codificado a partir del sujeto delincuente, comienza a dar pistas sobre el nivel de "selectividad" en la estructuración de qué es y qué no es un delito, hecho importante por sus implicancias en el surgimiento de las cárceles como castigo.

Las grandes transformaciones de las sociedades capitalistas entre los siglos XVIII y XIX marcan el origen de los dispositivos carcelarios. Si bien el encierro tiene antecedentes de larga data, la **privación de la libertad como castigo emerge a través del capitalismo con la puesta en valor económico de la libertad** (Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, 2010).

A partir de la visión positivista que centra su interés en el delincuente encerrado, se produce una tipificación que da lugar a la emergencia y profundización de una imagen del sujeto transgresor como agente patógeno que había que "enderezar" o "normalizar".

La denominada criminología crítica, que viene a contrastar los análisis desarrollados por el positivismo, emergió y se nutrió de las vertientes de la perspectiva de Thomas Merton y la Teoría de la Reacción

En *Vigilar y Castigar* (2002) Michel Foucault indaga sobre cómo las cárceles buscan controlar las fuerzas del individuo. El "poder disciplinario" que se ejerce en las cárceles se expresa tanto en la forma arquitectónica de las mismas, que garantiza la vigilancia, como a través de un manejo exhaustivo del uso del tiempo, del uso del cuerpo, de las actividades.

Según Foucault, el delincuente no preexiste a las cárceles, más bien es en sí mismo un producto de las mismas, ya que desde la institución se promueve la construcción del estereotipo del denominado "criminal". El imperante sistema capitalista realiza una selección de lo que considera legal e ilegal, seleccionando un determinado tipo de infracción y dejando por fuera otras.

Social de los años 1960 y 1970. Esta vertiente indica que el análisis de cualquier delito deberá tener en cuenta una perspectiva histórica acerca del modo en que se organizan las sociedades modernas. La manera en que se define **qué es un delito tiene una relación directa con las relaciones de poder y la estructura de dominación vigente.** Para la criminología crítica la persecución de los delitos tiene un rostro "clasista", ya que los delincuentes en las cárceles provienen de las clases más bajas de la escala social. El sistema penal es selectivo, penando y controlando sólo aquellas acciones que resultan disfuncionales al sistema capitalista. Desde esta corriente se analiza la mayor efectividad del sistema penal para penar delitos cometidos por parte de los sectores más vulnerables, mientras que demuestra un desempeño opuesto para perseguir delitos de sectores poderosos: trata, corrupción, evasión, entre otros.

El sociólogo David Garland es uno de los principales referentes del análisis del castigo en la sociedad contemporánea desde la perspectiva de una cultura del control y la seguridad. Partiendo de las transformaciones sufridas en el campo de la justicia penal y sus relaciones con los cambios económicos y sociales de las últimas décadas en las sociedades anglosajonas, Garland analiza el viraje del modelo de justicia penal presente en el Estado de Bienestar hacia otro en consonancia con el modelo neoliberal consolidado a partir del inicio de la década de 1980.

Retomando conceptos ya desarrollados por la sociología crítica, esta perspectiva analiza la justicia penal como un "campo" donde coexisten políticas de gestión del delito cuyas estrategias son, en ocasiones, contradictorias entre sí. Menciona en este sentido a las estrategias "adaptativas", que son aquéllas que reconocen al delito como un hecho cotidiano:

"Las ahora omnipresentes propagandas vinculadas a la seguridad que nos dicen que 'a cada minuto ocurre un robo de automóvil' o que 'a cada segundo una tarjeta de crédito se pierde o es robada' expresan bastante bien esta experiencia: el delito forma parte de nuestro ambiente cotidiano, tan constante e incesante como el tiempo mismo" (2005: 186).

Esta "naturalización del delito" en la cotidianidad va, en opinión de Garland, a la par del reconocimiento oficial de los límites de la justicia penal, que no puede controlar con éxito el fenómeno y "producir seguridad" (2005: 188). De ahí que se desarrollen acciones de tipo preventivo, como la prevención comunitaria del delito y dispositivos de seguridad ciudadana, ciertamente menos punitivos, y otros como evitar la circulación de dinero en ciertos ámbitos o reducir las oportunidades de los "delincuentes". Pero a la vez que se despliegan en el campo social estas estrategias adaptativas, no dejan de estar presentes otras que Garland llama de "negación y *acting out*", basadas en visiones retributivas y con visos moralistas, que reafirman al sistema penal como encargado de controlar el delito y anteponen el sentido común a otras visiones más fundamentadas; un ejemplo son las políticas de "tolerancia cero"

y las que tienden "demonizar al delincuente, expresar los miedos e indignaciones populares y promover el apoyo al castigo estatal". (2005: 232)

En este punto el análisis se vuelve a conectar con aquellos que hablaban de la selectividad del sistema penal en términos de "clase" y la piensan directamente en relación con la exclusión. En palabras de Garland:
"Los sectores de la población efectivamente excluidos de los mundos del trabajo, del welfare *y de la familia -normalmente, varones jóvenes de las minorías urbanas- crecientemente se encuentran en prisión; su exclusión social y económica es efectivamente encubierta por su estatus de delincuentes condenados. La prisión reinventada del presente es una solución penal frente al nuevo problema de la exclusión social y económica". (2005: 323)*

Sería importante, por lo tanto, reconocer que las políticas penales (la idea de castigo y la de "delincuente") tienen siempre una significación cultural y social (Garland, 1999: 298), así como los discursos e instituciones en ellas contenidos: sus significados y valores tienen una didáctica, son comunicados y reproducidos en la sociedad. Desde esta perspectiva, cabría analizar la manera en que se plantean en sociedades como la nuestra todos y cada uno de los engranajes que conforman la justicia penal, especialmente si la misma tiene injerencia en la vida de niñas, niños, adolescentes y jóvenes.

"¡QUE HAYA UN CAMBIO NADA MÁS!".

Expresado por un chico en una entrevista después del taller "De ESI se habla", Reconquista.

Las denominadas "100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la Justicia de las personas en condición de vulnerabilidad" aprobadas en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana en el año 2006 han sido una contribución que complementa y profundiza el derecho interno vigente en el país en lo relativo al acceso a la justicia de niñas, niños y adolescentes. La regla N °78 se refiere específicamente a la participación de niñas, niños y adolescentes en actos judiciales. Allí se indica la necesidad de velar por la edad y el desarrollo integral, teniendo en cuenta para ello un lugar adecuado, facilitar la comprensión evitando todos los formalismos innecesarios.

No existe acceso a la justicia si no se respetan las garantías mínimas de procedimiento que consagran los Tratados internacionales, la Constitución Nacional y las leyes internas. El acceso a la justicia debe comprenderse como superador al solo procedimiento judicial, avanzando a la incorporación de métodos alternativos de solución de conflictos. Partiendo de estas premisas legales y marcos conceptuales podrían formularse interrogantes que ayuden a pensar los desafíos y el camino que falta recorrer para adecuar el sistema de justicia penal juvenil al nuevo paradigma sobre infancia y juventud, **garantizando un real acceso a la justicia.**

La información presentada en este apartado reafirma, en múltiples sentidos, las consideraciones previas sobre el carácter selectivo del sistema penal en relación con las y los jóvenes infractores que proceden de los sectores sociales de mayor vulnerabilidad. Esto no significa que las y los jóvenes de todos los sectores sociales no cometan delitos, pero en ámbitos menos vulnerables existe la posibilidad de contar con redes institucionales, recursos económicos y familiares para resolver estas situaciones.

Las décadas de corrimiento del Estado de sus funciones sociales estuvieron acompañadas de ideas como la de "tolerancia cero", fiel reflejo de ideologías conservadoras, donde se recurrió a las "viejas recetas" para abordar el delito y el castigo. La prisionalización como recurso instalado hace necesario retrabajar y repensar los mecanismos alternativos frente a los espacios de detención cerrados para adolescentes y jóvenes, junto con el desafío de promover miradas menos selectivas y estigmatizantes tanto a nivel del sistema penal como a nivel social.

Este análisis pretende ser un aporte para problematizar los discursos instituidos que asocian de manera directa vulnerabilidad y pobreza con la criminalidad, a partir de indagar la realidad del siste-

ma a través de la evidencia estadística y enfoques complementarios. La complejidad de las problemáticas como la infracción a la ley penal por parte de adolescentes y jóvenes requiere pensar políticas que permitan abordarlas de manera integral y con perspectivas de futuro, siempre en el marco de la normativa vigente y el respeto a los derechos humanos.

Al pensar en las **estrategias alternativas al encierro** donde se promueve la responsabilización sobre el daño cometido, es preciso pensar en los relatos recogidos en este apartado, voces que empujan a reflexionar críticamente en cómo producir esa responsabilización en jóvenes que poseen sus derechos vulnerados. Ante ello, el Estado debe asumir su rol primordial en el manejo del conflicto, analizando y estableciendo nuevas estrategias e intentando promover alternativas a medidas con corte fuertemente punitivo.

Un sistema de justicia penal juvenil respetuoso del nuevo paradigma de promoción y protección no debe perder de vista:

• El **principio de especialidad** traducido en leyes especiales, procedimientos especiales, autoridades específicas e instituciones dedicadas especialmente para ellos.

• El **principio de proporcionalidad** que permita tener en cuenta tanto el daño causado, la gravedad del delito, la voluntad de repararlo, en clara relación a la edad de la persona acusada de la comisión del delito, pero que principalmente tenga en cuenta la situación de vulnerabilidad que vivencia la o el adolescente.

Los adolescentes y jóvenes que ingresan al sistema de justicia penal juvenil tienen, en su mayoría, historias de vida marcadas por la violencia y en consecuencia una mayor vulnerabilidad social. Un gran número de ellos transita sus primeros años institucionalizados en centros residenciales por distintos motivos: violencia en el ámbito familiar, abandono, maltrato. Muchos otros salen a trabajar como medio de subsistencia, y otros tantos terminan involucrados en el sistema de justicia penal juvenil. El recorrido no es mecánico, lineal, directo ni de relaciones causales, solo ilustra el tránsito solitario, el desamparo y la desafiliación institucional en que se encuentran muchos adolescentes y jóvenes, resultando en trayectorias de vida marcadas por la vulneración de derechos fundamentales.

En este trabajo, las problemáticas vinculadas a las y los jóvenes en conflicto con la ley penal y en el ámbito de la justicia penal juvenil son concebidas como parte de una serie de realidades que demandan abordajes específicos de un sistema de protección, en este caso, en la Provincia de Santa Fe. Por ello, la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes asume como tarea, para profundizar su estrategia de monitoreo, **avanzar en un análisis sobre el circuito institucional que transitan las y los adolescentes que llegan al sistema de justicia penal juvenil.**

Como estrategia metodológica, desde 2013 se desarrolla una "historización de vida" junto a los jóvenes partiendo de su situación presente y que prioriza la voz de los mismos para la construcción de conocimiento. Se trabaja cotidianamente en la confección de una herramienta que permita reconstruir su tránsito por la escuela, los centros de salud, espacios comunitarios y barriales, para conocer cómo se desarrollaban sus vidas previas al sistema. De esta forma se intentará llevar adelante una lectura y análisis de los contactos de los jóvenes con las distintas "caras" del Estado en el territorio, de qué manera se vinculan con ellas y sus visiones sobre las mismas, con perspectivas de gestar propuestas de mejora para el diseño y la implementación de políticas públicas en esta materia.

El otro acento y desafío es **pensar en conjunto con todos los actores intervinientes el "afuera" como espacio de construcción de posibilidades a través de estrategias de garantía de derechos y no de simple satisfacción de necesidades.** Poner el énfasis en el rol que debe asumir el Estado implica repensar el **abordaje de los problemas sociales**, los cuales deben situarse por fuera del sistema penal, evitando paliar carencias con la puesta en juego de políticas criminales, lo cual redunda en la ya mencionada selectividad de este sistema. Por ello la inversión social en esta materia debería orientarse hacia el fortalecimiento de estrategias tendientes a la inclusión sociocultural, educativa, la capacitación laboral, la no segregación territorial, el acceso a la justicia y la seguridad con visión democrática.

PARTE 3

Aportes para pensar políticas integrales en el abordaje de temas complejos

CAPÍTULO

7

La vulnerabilidad social de niñas, niños y adolescentes. Escenarios y contextos

Las decisiones políticas y económicas que se toman en un lugar del mundo tienen un impacto sustancial en otros lugares, especialmente en los países en desarrollo. Éstos han sufrido en la última década crisis financieras e institucionales que incrementaron la vulnerabilidad de las y los ciudadanos tanto a nivel de ingresos como en el plano de la integración social, viéndose resentida la satisfacción de necesidades básicas e incrementando las brechas de desigualdad.

En el informe "Estado Mundial de la Infancia 2005" se afirmaba que "Los niños y las niñas que viven en la pobreza [son los que] sufren una privación de los recursos materiales, espirituales y emocionales necesarios para sobrevivir, desarrollarse y prosperar, lo que les impide disfrutar sus derechos, alcanzar su pleno potencial o participar como miembros plenos y en pie de igualdad en la sociedad". (UNICEF, 2005, pág.18)

El informe de Desarrollo Humano 2013 "El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso", identifica cuatro áreas específicas donde deberían enfocarse las políticas públicas para sostener e impulsar el desarrollo: la mejora de la igualdad, incluida la dimensión de género; dotación de voz y participación a las y los ciudadanos, incluidos los jóvenes; la confrontación de presiones ambientales y el manejo del cambio demográfico. También sugiere que a medida que se complejizan los desafíos del desarrollo mundial en un mundo globalizado, se hacen necesarias acciones coordinadas para abordar los desafíos más apremiantes, entre los que se sitúa la erradicación de la pobreza. (PNUD 2013: IV)

De acuerdo con la información precedente, en este apartado pretende poner en relación algunos aspectos considerados relevantes para comprender las relaciones entre desigualdad, exclusión y vulnerabilidad, en tanto estos conceptos tienen impacto directo en los escenarios de desarrollo de las niñas, niños y adolescentes. Por esta razón, se considerarán tanto indicadores relativos a la distribución del ingreso y la satisfacción de necesidades básicas como información referida a contextos y problemas psicosociales y culturales que afectan a la población infantil y adolescente y determinan la vulneración de sus derechos fundamentales.

"EL POEMA GRIS DE LO CIERTO".

Expresado en la votación del Presupuesto Participativo Jóven, Rosario.

7.1. Avanzar en miradas más complejas: pobreza, exclusión y "cuestión social"

La vulneración de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes exige poner la atención en la multiplicidad de factores socioeconómicos y culturales que tienen incidencia en sus realidades. Las políticas públicas orientadas al abordaje de situaciones de pobreza y exclusión de larga data no deberían perder de vista el enfoque de derechos, evitando dispersar esfuerzos en acciones de corte asistencialista que compensen carencias en lugar de garantizar y promover derechos.

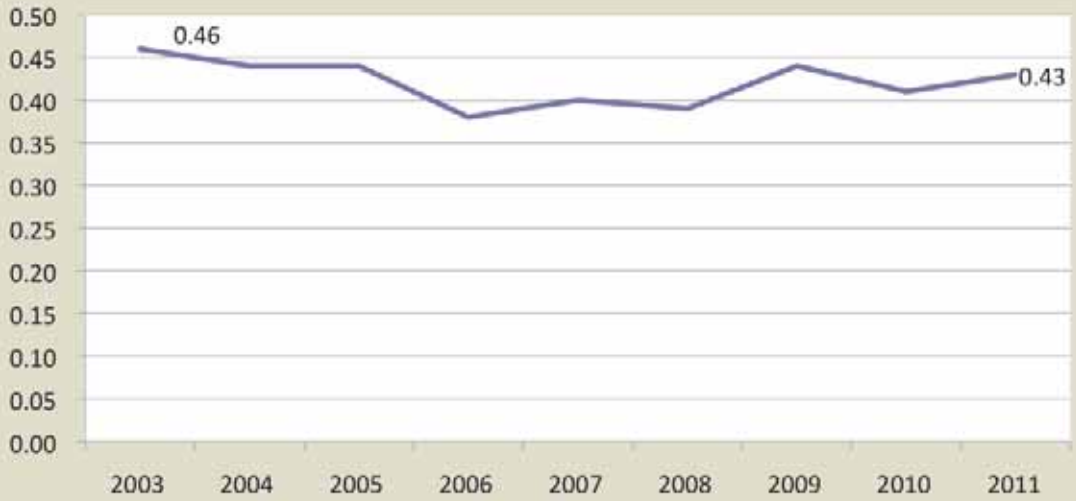
Con frecuencia se utilizan diversas categorías de manera indistinta desde las cuales se proyectan intervenciones o establecen lineamientos de programas. Si bien en la mayoría de los casos esta utilización es pertinente a efectos de diagnóstico y descripción de determinadas realidades sociales, en ocasiones se hace necesario realizar algunas precisiones de carácter epistemológico, es decir, tanto metodológicas como conceptuales. Un ejemplo que hemos elegido trabajar aquí es la relación entre los conceptos de vulnerabilidad, pobreza, exclusión social y derechos humanos, perspectiva que también implica desarrollar la relación entre éstos y los derechos civiles, económicos, sociales y culturales.

En relación con la idea de pobreza, algunos postulados proponen un cambio de enfoque que posibilite analizar las problemáticas asociadas a partir del concepto de integración social, como premisa para pensar a las políticas públicas. **Si se complejiza la mirada sobre la pobreza con los conceptos de vulnerabilidad, exclusión y desigualdad, podrían sumarse herramientas para abordar las problemáticas sociales con otra óptica.** No sería adecuado hablar de una situación única de exclusión, sino que se trata más bien de una gran variedad de situaciones de exclusión (Tenti Fanfani en Minujin, A. y otros, 1993) que configuran un escenario heterogéneo en torno a distintas formas de vulnerabilidad y desigualdad en el acceso a determinados "capitales", sean estos sociales, económicos, culturales, simbólicos.

El coeficiente de Gini es un indicador que de forma esquemática ayuda a ilustrar la situación de desigualdad. Refleja la desigualdad en la distribución del ingreso tomando valores comprendidos entre 0 y 1. El valor 0 corresponde al caso de "igualdad absoluta de todos los ingresos", el valor 1 al caso extremo contrario, donde todas las personas tienen ingreso 0 y una sola persona se lleva el total del mismo.

GRÁFICO 7.1.1

Evolución del Coeficiente de Gini en el Aglomerado La Capital. IV Trimestre 2003-2011.



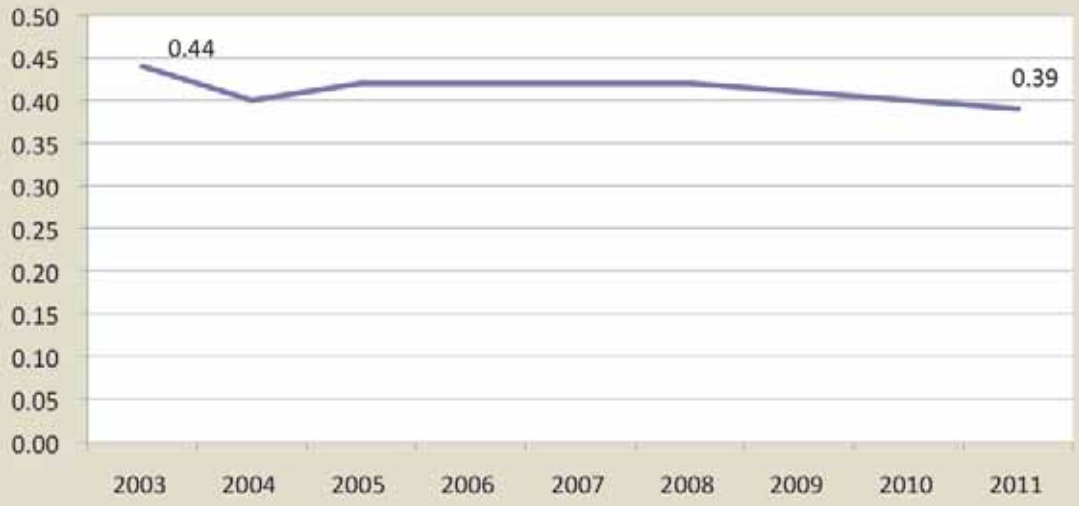
Fuente: Encuesta Permanente de Hogares. IPEC. 2011.

. Existe una tendencia decreciente desde el año 2003 a 2006, luego los valores suben y bajan de manera oscilante. La disminución total del período es de 7%.

. La tendencia indicaría una leve mejoría en la distribución en el ingreso en la capital provincial.

GRÁFICO 7.1.2

Evolución del Coeficiente de Gini en el Conglomerado Rosario. IV trimestre 2003-2011.



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares. IPEC. 2011.

. El gráfico da cuenta de una caída importante del año 2003 a 2004 para luego estabilizarse desde el año 2005 al 2008. La disminución de todo el período para el Aglomerado fue del 11%.

Cabe considerar que el coeficiente de Gini toma para analizar los ingresos, el aspecto que hace a las situaciones de vulnerabilidad y exclusión pero que no permite dar cuenta del carácter heterogéneo de una situación configurada por múltiples variables.

La vulnerabilidad es de carácter multidimensional y su expresión asume variadas formas, sea a través de una situación de fragilidad ante los cambios originados en el entorno, sea por el desamparo institucional desde el Estado, o por la debilidad de un individuo u hogar en cuanto a los capitales con que cuenta para afrontar estos cambios. Esta noción de vulnerabilidad conjuga factores internos y externos, la manera en que se entrelazan estos factores internos y externos y las distintas formas resultantes de deterioro en el bienestar de las personas, considerando asimismo las variaciones en el tiempo (Busso, 2001).

Las mediciones basadas en los ingresos comúnmente homogeneizan colectivos de población que son distintos. Desde otro punto de vista, que se orienta a la medición de la vulnerabilidad social, se afirma que los criterios ontológicos básicos para dicha medición son el tiempo, el espacio y el contenido. La medición puede reflejar cantidades, calidades y tiempo, lo que significa que "toda medición sobre los niveles o gradientes de vulnerabilidad tendrá una expresión temporal y otra territorial" (Busso, 2001: 27). En este sentido, **el concepto de exclusión que hace referencia**

al debilitamiento de los vínculos sociales de las personas con la comunidad y la sociedad comparte aspectos comunes con el enfoque de vulnerabilidad (conjugar ambos permitiría enriquecer la mirada).

Estas reflexiones llevan a pensar sobre la "cuestión social" a la que se refería Robert Castel (1995), es decir, preguntarse sobre los mecanismos de integración de una sociedad y la manera en que los individuos se insertan o no de manera sólida en determinadas redes laborales, sociales, culturales, simbólicas y de protección. Las mujeres, hombres, niñas y niños que se sitúen por fuera de esta "zona de integración", estarían en situación de vulnerabilidad social. **La "cuestión social" es, de acuerdo con los datos analizados, muy diferente en distintos espacios y sectores de la Provincia**, lo cual desafía a poner en diseño y ejecución políticas públicas que aborden estos problemas y sus consecuencias de acuerdo a sus particularidades.

Las situaciones de desigualdad que determinan la inclusión o exclusión social, tal vez sean clave para comprender las múltiples formas de violencias que se viven diariamente, las cuales se tornan particularmente críticas cuando afectan a niñas, niños y adolescentes que son uno de los sectores de la población más vulnerables. En este sentido, los dos primeros años de trabajo de la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes brindan señales de alerta sobre una parte de esta franja poblacional que es la más vulnerable, a la que todas las normativas provinciales, nacionales e internacionales señalan como prioritarias y que muchas veces quedan al margen de esta protección.

RESOLUCIÓN N° 1

Matriculación escolar a niñas, niños y adolescentes sin Documento Nacional de Identidad

En marzo de 2012 la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe recomendó al Ministerio de Educación de la Provincia que ninguna niña, niño o adolescente vea impedido su derecho a inscribirse o permanecer en la Escuela por no tener Documento de Identidad.

Ver texto completo en Anexo.

ALGUNOS INDICADORES CLAVE EN EL TERRITORIO SANTAFESINO. SU RELACIÓN CON EL DESARROLLO DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Para comprender las diversas realidades en las que se desarrollan hoy la niñez y la adolescencia se han tomado algunos indicadores que permiten caracterizar las condiciones de vida de las casas de familia. El análisis desagrega la información por Departamentos de la Provincia de Santa Fe.
Las condiciones habitacionales, sanitarias, la inserción escolar de los niños y la capacidad de subsistencia en relación con el nivel educativo del/la jefe/a de hogar son los indicadores cuya privación define las **necesidades básicas insatisfechas (NBI).** Los hogares con NBI son aquellos que presentan al menos una de las siguientes condiciones de privación:

Hacinamiento: hogares con más de tres personas por cuarto;
Vivienda: hogares que habitan una vivienda de tipo inconveniente (lo que excluye casa, departamento o rancho);
Condiciones sanitarias: hogares que no poseen retrete;
Asistencia escolar: hogares que tienen al menos un niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asiste a la escuela;
Capacidad de subsistencia: hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado, cuyo jefe no hubiese completado el tercer grado de escolaridad primaria.

. En casi la totalidad de Departamentos de la Provincia el porcentaje de viviendas tipo casa o departamento supera el 90%.

. En la Provincia de Santa Fe el 80,8% de la población habita en áreas urbanas, y lo hace el 90% de la población infantil y adolescente. La distribución de la población rural y urbana también presenta singularidades en el centro y norte provincial, siendo menores los porcentajes de población en áreas urbanas en los departamentos Garay, 9 de Julio y Vera con relación al promedio provincial, alcanzando el 60.11%, 65.23%, y 67.11%, respectivamente.

. En cuatro Departamentos la presencia de viviendas deficitarias es superior en relación con los demás Departamentos. Se trata de: San Javier

(11.92%), Vera (6.99%), Garay (6.81%) y General Obligado (5.85%).

Al hablar de **vivienda deficitaria** se hace referencia a los siguientes tipos de vivienda: rancho, casilla, pieza en inquilinato, pieza en hotel familiar o pensión, local no construido para habitación, vivienda móvil y personas viviendo en la calle.

. Los datos de los censos de los años 1991, 2001 y 2010 permiten visualizar de qué manera han variado los valores de indicadores considerados clave para medir las condiciones de vida. En el caso de los **hogares con hacinamiento crítico,** lo que significa que cohabitan en el hogar tres o más personas por cuarto, sin contar la cocina ni el baño. La media provincial para el año 1991 era de un 10.54%; para el año 2001 de un 5.27% y de un 3.91% en el año 2010. A pesar de la tendencia descendente, los Departamentos de Garay, General Obligado, 9 de Julio, San Javier y Vera han mantenido este indicador en valores significativamente superiores a la media provincial, duplicando con creces ese porcentaje en cada una de las tres mediciones.

. Los Departamentos santafesinos donde se registraron los mayores porcentajes de **hogares sin cobertura de agua de red** fueron San Cristóbal (76.03%), San Martín (67.68%) y 9 de Julio (52%), todos ellos superando ampliamente la media provincial que indica que el 25.98% de los hogares santafesinos no poseían este servicio. En siete de los diecinueve Departamentos se registró una tendencia a la mejora de la cobertura de agua de red en los hogares en la evolución de los tres censos considerados (1991, 2001 y 2010); los restantes han registrado mejoras en 2001 respecto de 1991 pero una nueva caída de la cobertura del servicio en 2010.

. De acuerdo con los datos del censo de 2010, el porcentaje de **hogares sin desagües cloacales** a nivel nacional era del 46.82%, y en la provincia de Santa Fe de 48.85%, levemente superior. En los hogares de los Departamentos de 9 de Julio, Garay y San Javier se constatan las mayores dificultades en el acceso a desagües cloacales, en un porcentaje de 91.10%, 91.06% y 100% respectivamente, según datos del Censo Nacional de 2010. Esta ausencia de cobertura se constata también para los censos previos de 1991 y 2001.

La información procesada muestra algunas tendencias que deben referenciarse territorialmente en relación a otros indicadores demográficos presentados previamente como información de contexto. Tiene relevancia considerar la presencia de niñas, niños y adolescentes en contextos donde se constatan condiciones de vida inadecuadas para su desarrollo. En este sentido, hay que tener en cuenta que es en los Departamentos del Centro y Norte de la Provincia, que superan el promedio provincial de 0.97 hijos por hogar –entre hogares urbanos y rurales– donde se registra el mayor porcentaje de viviendas deficitarias con situaciones de hacinamiento crítico y dificultades en la cobertura de servicios básicos como el agua y saneamiento. En contraposición, los valores más bajos se registran en los Departamentos del sur provincial, tanto a nivel de población infantil como de condiciones habitacionales inadecuadas.

"MUNDO, TE PIDO QUE NUNCA SE TERMINE LA ESCUELA PÚBLICA".

Expresado por una niña en El Congreso de los Chicos. Hablemos de la Felicidad.

. Si bien se mantiene una tendencia decreciente, la tasa de **mortalidad infantil** en Santa Fe se vio levemente incrementada en el año 2011 respecto de 2010, pasando de 10.1% al 10.7%, situándose en el 10.3% en 2012. Estos valores son más elevados en los centros urbanos donde se concentra la mayor cantidad de población (La Capital y Rosario). La tasa de mortalidad infantil a nivel provincial es menor a la tasa nacional, cuyo valor es del 11.1% para el año 2012[1].

. Los **nacimientos de hijos/as de madres adolescentes** de entre 15 y 19 años de edad fueron 9002, representando el 17% del total de nacidos vivos en el año 2010. Los mayores porcentajes se registraron en los Departamentos de 9 de Julio, con el 25.6% (148 nacimientos) en Garay, con el 26.4% (89 nacimientos), en Vera el 26.5% (253 nacimientos) y en San Javier el 27.1% (152 nacimientos). En el tramo de edad comprendido entre los 10 y los 14 años de la madre se registraron a nivel provincial 365 nacimientos, equivalente a un 0.7%, siendo los Departamentos de Vera con el 1.6% (15 nacimientos), Garay con el 1.5% (5 nacimientos), San Javier con el 1.4% (8 nacimientos), 9 de Julio con el 1.2% (7 nacimientos) y General Obligado con el 1.1% (32 nacimientos), los que superan más significativamente la media [2]. Los Departamentos Rosario y La Capital registran la mayor cantidad de nacimientos en todos los tramos de edad, dada su mayor cantidad de población. En Rosario, el año 2010 nacieron 126 niñas y niños (0,6%) de madres de entre 10 y 14 años y 3092 (15,1%) de madres de entre 15 y 19 años. En el Departamento La Capital fueron 61 (0,6%) las niñas y niños nacidos de madres en el tramo etario de 10 a 14 años y 1588 (16,7%) los nacimientos registrados cuyas madres tenían entre 15 y 19 años de edad.

Frases construidas por adolescentes en la presentación del Presupuesto Joven.

. En los Departamentos del norte provincial se registra una mayor cantidad de **habitantes por médico.** No obstante, se observa presencia del sistema de salud provincial con una fuerte descentralización con relación a la cantidad de población, aunque con disparidad sobre el tipo de efector que se encuentra en la Provincia. Sería interesante poder avanzar en el análisis cruzando el tipo de efector, especialidad y distribución territorial.

. Hay una fuerte presencia de la **educación oficial** en todos los niveles y tipos de educación, la mayoría de los alumnos asiste a escuelas públicas en relación con las privadas en toda la Provincia. La relación porcentual indica que el 72% de los alumnos están escolarizados en establecimientos de gestión pública y el 28% en escuelas de gestión privada.

. La **tasa de escolarización** para todos los niveles es más baja en los Departamentos del centro-norte provincial, y los porcentajes más bajos se registran para los niveles secundario e inicial. En relación con las **trayectorias escolares**, el sector privado posee mejores resultados para las tres tasas: promoción efectiva, repitencia y abandono para todos los niveles en todos los Departamentos. El Departamento Rosario registra los porcentajes más bajos para la tasa de promoción en los niveles primario y secundario, manteniéndose en unos de los porcentajes más altos para repitencia y abandono en ambos niveles. Vale destacar que, si bien es el Departamento con mayor cantidad de población -lo que determina los índices para todos los indicadores-, los resultados registrados especialmente en el nivel secundario comienzan a dar señales que marcan desafíos a la hora de pensar políticas públicas para niñas, niños, adolescentes y jóvenes.

De acuerdo con los criterios explicitados inicialmente sobre medición de las NBI, a nivel provincial se observa que el porcentaje de hogares con

1- Estadísticas Vitales. Información Básica Año 2012. Ministerio de Salud de la Nación. Secretaria de Políticas, Regulación e Institutos, Dirección de Estadísticas e Información de Salud., diciembre de 2013.
2- Los datos están relevados de acuerdo con el indicador que cuantifica los nacidos vivos según residencia habitual y edad de la madre. Elaborados por la Sala Situación de Salud del Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe, actualizados a noviembre de 2011, a partir de la fuente: Dirección Provincial de Planificación, Control de Gestión y Estadística, Dirección General de Estadística en Salud.

necesidades básicas insatisfechas a nivel provincial es de 6.42%, los Departamentos con mayor porcentaje de hogares que tienen necesidades básicas insatisfechas son Vera (14.67%), 9 de Julio (15.01%) y Garay (14.65%).

Los indicadores sintetizados dan cuenta de la existencia de un núcleo estructural de pobreza con fuerte anclaje en la zona norte y centro de la provincia. Allí se registran los porcentajes más altos de hogares con necesidades básicas insatisfechas, así como serias dificultades en el acceso a servicios básicos como la red de agua y saneamiento, realidad que se repite en las tres mediciones censales consideradas: 1991, 2001 y 2010.
Si bien la evolución da cuenta de una mejora en los valores vinculados a las necesidades básicas, tenencia de vivienda y condiciones de habitabilidad de los hogares, entre los años 2001 y 2010 se visualiza una desmejora en el acceso a servicios, hecho posiblemente vinculado al crecimiento de asentamientos de carácter urbano. La persistencia de estas tendencias en el tiempo daría cuenta de situaciones de vulnerabilidad y exclusión de larga data con una marcada segregación territorial.

7.2. Entornos de las violencias

En el Informe de América Latina realizado en el marco del *Estudio Mundial 2006 sobre Violencia Contra los Niños*[3], se entiende a la violencia de acuerdo con lo que establece el Artículo 19 de la Convención sobre los Derechos del Niño:

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo. (UNICEF, 2007:16)

Se utiliza también como referencia la definición de violencia adoptada por la Organización Mundial de la Salud en su Informe Mundial sobre Violencia y Salud (OPS-OMS, 2002: 5). El Informe complementa estos conceptos con otras definiciones específicas que puedan dar cuenta de las distintas manifestaciones de la violencia y los ámbitos en que la misma es ejercida.

Dentro del marco conceptual utilizado por la OMS y retomado en el Informe latinoamericano 2006, se incluye la palabra "poder" junto con la frase "uso de la fuerza física". Pensar el uso del "poder" permite incluir otros tipos de actos como consecuencia de relaciones de poder asimétricas, ampliando el ámbito y la naturaleza de la violencia. "El uso de la fuerza física o el poder" comprende tanto la negligencia como cualquier tipo de abuso físico, sexual o psicológico, el suicidio y otros actos autoabusivos. Esta definición incorpora una amplia gama de consecuencias, incluyendo el daño psicológico, carencias y la imposibilidad de un adecuado desarrollo. (Naciones Unidas, 2006: 16)

Frecuentemente la violencia es una expresión de otros conflictos sociales y económicos; la misma tiene lugar -aunque no es excluyente- con mayor intensidad en zonas pobres y excluidas de las ciudades, convirtiendo a sus ciudadanos y ciudadanas en las principales víctimas. Sin embargo, no debería hablarse de correlación entre pobreza y violencia, sí, en cambio, de una estrecha relación entre empobrecimiento y desigualdad.
Otras conceptualizaciones que se complementan con las ideas previas son las que entienden a la violencia "en plural". Hablar de "las violencias" implica considerar las múltiples dimensiones que subyacen a los fenómenos que las caracterizan como problema. Según Rossana Reguillo, podrían ser consideradas al menos tres dimensiones que individualizan la violencia: la imposición o autoim-

3- El Informe estuvo a cargo del Secretario General de las Naciones Unidas y las correspondientes delegaciones del Secretariado en distintas regiones del mundo.

Frases construidas por adolescentes en la presentación del Presupuesto Joven.

posición (el daño o perjuicio infligido sobre otros o uno mismo), la intencionalidad o racionalidad (intenciones, lógicas y objetivos que la orientan) y la causalidad (el sentido, su explicación, su justificación) (Reguillo, 2008: 207). La complejidad de las violencias como fenómeno creciente en nuestros espacios sociales y territorios radicaría en su capacidad de articulación no sólo con problemas estructurales como la pobreza y exclusión social, sino también en la manera en que desafían la legalidad y legitimidad de las instituciones y apuntan a la ruptura del pacto social. Desde esta perspectiva, **autores latinoamericanos que analizan el crecimiento de la violencia en nuestras regiones proponen como claves de análisis la contextualización de las violencias en sus entramados socioculturales a partir del quiebre de los imaginarios de futuro, el aumento de la precariedad estructural y subjetiva y la crisis de legitimidad de la política.** (Reguillo 2008: 211, Auyero y Berti, 2013)

DEFINICIONES DE VIOLENCIA Y MALTRATO. LA ESPECIFICIDAD DE SU EJERCICIO SOBRE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA

Como marco general de referencia se toman en este trabajo las definiciones de violencia y maltrato del Informe para América Latina para el Estudio Mundial de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra Niñas, Niños y Adolescentes (2006: 16). Este marco conceptual fue construido durante años a través de consultas, estudios regionales y congresos internacionales sobre distintas formas de violencia ejercida hacia la población infantil y adolescente.

• Se define a la **violencia física y emocional** como una forma de violencia que desde las personas adultas se realiza con la intención de disciplinar, para corregir una conducta no deseable y sustituirla por conductas socialmente aceptables y que las personas adultas consideran importantes para el desarrollo de la niñez y la adolescencia.

• El **maltrato hacia niñas, niños y adolescentes** refiere a las acciones u omisiones con la intención de hacer un daño inmediato a la persona agredida. La persona agresora concibe el daño como el fin principal de su agresión. Se conocen tres formas principales de maltrato: físico, emocional o psicológico, tanto por negligencia como por abandono.

• La **violencia sexual** se refiere a las conductas sexuales, coercitivas o no, impuestas a una persona menor de edad, por una persona mayor. En violencia sexual se hace referencia tanto a abuso sexual como situaciones relativas a explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes.

La exclusión social, bajo una sociedad fuertemente polarizada y desigual en el acceso y goce es un ámbito propicio para las prácticas violentas. En este marco, hay sectores de la población que incluyen a niñas, niños, adolescentes y jóvenes, que viven y se desarrollan en una sociedad que no les permite pensar en un futuro posible, siendo esta la raíz donde indagar los porqué de las múltiples formas de violencia ejercida no sólo hacia un "otro" (familia, pares) sino también bajo la forma de prácticas autodestructivas.

Desde la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes se ha constatado que las niñas, los niños y las y los adolescentes sufren violencia en el hogar, en la escuela, en los sistemas de protección y de justicia, en la comunidad. Es precisamente en los espacios y lugares que deberían protegerlos y estimularlos para un desarrollo integral donde circulan y se expresan las distintas formas de violencia que afectan de manera directa su integridad.

- Es también ahí el apoyo de tus padres que tenés que tener, que te digan bueno, vamos a hablar, vamos a salir adelante y no siempre diciéndole: si no sacas la

materia no volvés. Tipo la amenaza de tus padres…

- También en vez de... si no sentís confianza con tus padres podés decirles para ir a un psicólogo, una ayuda profesional. Yo, por ejemplo, voy al psicólogo y que es una gran ayuda también, y eso es algo que está bueno, porque es como que el psicólogo te analiza desde afuera, no conociéndote, sino que te analiza y te ayuda desde otro punto de vista.

- Nosotros como adolescentes podemos ayudar pero también necesitamos el respaldo de gente capacitada y mayor que nos pueda guiar.
(Gisela y Daiana, 16 años. Taller "De ESi se habla", Reconquista)[4]

La vulneración del derecho a la integridad de niñas, niños y adolescentes ha representado prácticamente el 35% de los casos atendidos por la Defensoría durante los años 2012 y 2013, realidad que es especialmente grave en tanto involucra el ejercicio de la **violencia** sobre la población infantil y adolescente, registrándose uno de los porcentajes más altos de los casos que se abordaron en las delegaciones Rosario y Santa Fe.
Desde el Área de Atención Integral se clasifican los casos relativos a la violencia bajo dos dimensiones: **el tipo de violencia ejercida** y **el ámbito donde ésta tiene lugar**; el tipo de violencia predominante en los casos atendidos, de acuerdo a los registros de ambas delegaciones ha sido el maltrato hacia niñas, niños y adolescentes.

MALTRATO Y ABUSO DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. GÉNERO, FAMILIA, CULTURA

Los casos abordados desde la Defensoría en los años 2012 y 2013 en las delegaciones de Santa Fe y Rosario dan cuenta de una alta incidencia de las situaciones relacionadas con la violencia familiar.

Desde organizaciones defensoras de los derechos humanos de las mujeres y estudios acerca de la violencia intrafamiliar, se señala que la fuerte cultura patriarcal imperante debe tomarse como la raíz de muchas de las situaciones de violencia que se viven en los hogares.

"[…] las organizaciones familiares abusivas se caracterizan por sostener creencias basadas en una cultura patriarcal y de control de los más fuertes sobre los más débiles. Esto permitiría la emergencia de situaciones de desigualdad y desequilibrio de poder, dándose origen a estructuras verticales, de acuerdo a criterios de género y edad, atribuyéndose más valor a lo masculino, en tanto mujeres y niños quedarían en un orden inferior". (Galdames y Arón, 2007: 3).

Las relaciones de dominación que emanan de esta cultura, por lo tanto, subordinan tanto a niñas, niños y adolescentes como a las mujeres al poder de los adultos hombres.

En el informe de UNICEF *"La violencia doméstica contra mujeres y niñas"* del año 2000 se manifiesta que **es en el ámbito del hogar donde la violencia es ejercida en general por hombres con los que se tiene una relación de confianza y poder.** Si bien las mujeres pueden ser también violentas, a nivel de incidencia, es ínfimo el porcentaje de estas acciones en los casos de violencia doméstica (UNICEF- Innocenti Digest N°6, 2000: 3). De acuerdo con este informe, **otra dimensión del problema de la violencia en el ámbito familiar son las limitaciones estadísticas existentes** (2000: 4). Con frecuencia las fuentes de información sobre esta temática son parciales, dado que o bien no se centraliza la información, o bien la misma se encuentra parcializada según la institución que interviene, con lo cual la documentación disponible es insuficiente. Esta misma dificultad se registra a nivel provincial, lo que contribuye a invisibilizar el maltrato hacia niñas, niños y adolescentes.
Hay que agregar que **diversos mecanismos familiares y sociales pueden operar coercitivamente sobre las mujeres, impidiendo que los maltratos o abusos sean denunciados. Por otro lado, en ocasiones las legislaciones relativas a estas problemáticas anteponen la protección de la familia como bien jurídico a la protección de la integridad de las personas que componen el grupo familiar, lo que dificulta intervenciones eficaces y a tiempo contra situaciones de maltrato, violencia doméstica y de género.**

Como se ha mencionado anteriormente, **el maltrato puede ser físico, emocional o psicológico y por negligencia o abandono y, asimismo, puede producir lesiones físicas y emocionales**

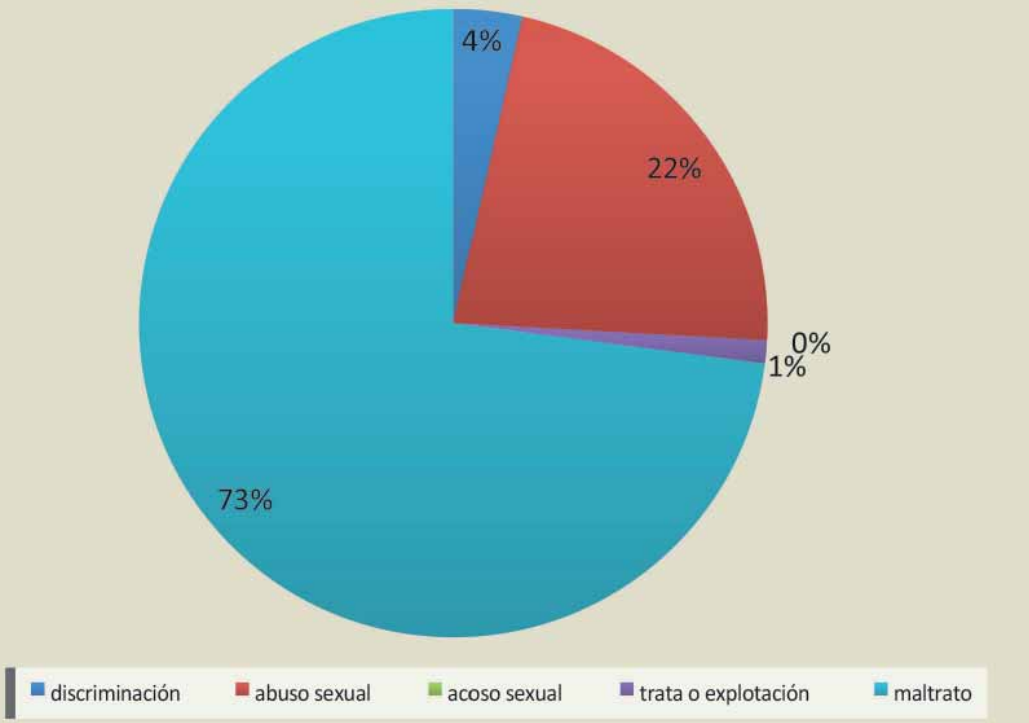
4- El Programa "De ESI se habla, Educación sexual integral en las escuelas secundarias" es una iniciativa articulada entre los Ministerios de Educación y Salud de la Provincia de Santa Fe, con la participación de la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes, la Universidad Nacional del Litoral y los Gobiernos municipales de las ciudades de Santa Fe, Santo Tomé y Rosario. Con la implementación de la Educación Sexual Integral en las escuelas secundarias se busca que las y los adolescentes puedan afianzar vínculos basados en el respeto y la solidaridad, la promoción de la igualdad de oportunidades y derechos entre varones y mujeres jóvenes y la participación activa en los procesos de decisión. La Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes ha incorporado el dispositivo de escucha de los talleres de la ESI al eje de trabajo "La Voz de quienes tienen voz".

indelebles, la muerte o cualquier daño severo. También puede estar asociado a prácticas de crianza y tradiciones culturales que toleran la violencia. (Comité de los Derechos del Niño, ONU, 2011: 7, 10)

De acuerdo con el registro de casos atendidos por la Defensoría, el maltrato ha sido el tipo de violencia ejercida sobre niñas, niños y adolescentes más frecuente, representando en el año 2012 el 73% de los casos en la Delegación Rosario y el 70% en la Delegación Santa Fe.

GRÁFICO 7.2.1

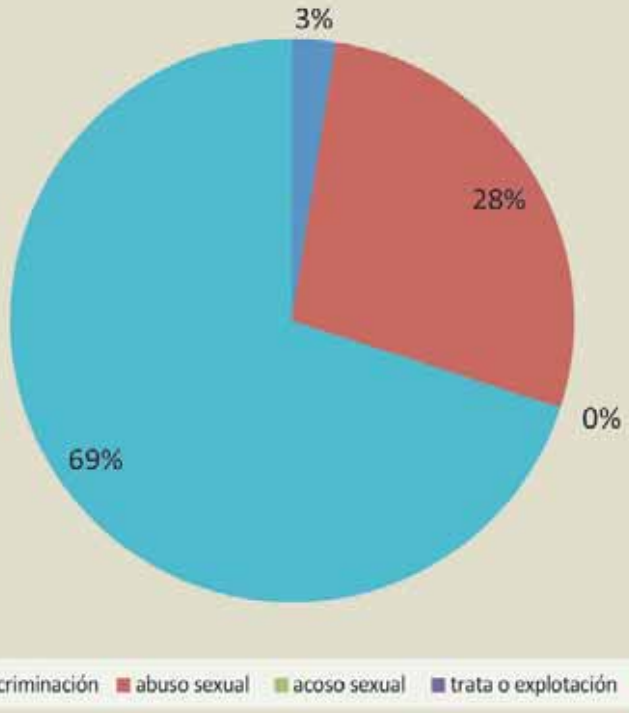
Casos atendidos por la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes relativos a violencia según tipo de violencia ejercida (en porcentaje). Delegación Rosario. Provincia de Santa Fe. 2012.



Fuente: Registro Unificado de casos.Defensoría de NNyA de la Provincia de Santa Fe. 2014.

GRÁFICO 7.2.2

Casos atendidos por la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes relativos a violencia según tipo de violencia ejercida (en porcentaje). Delegación Santa Fe. Provincia de Santa Fe. 2012.



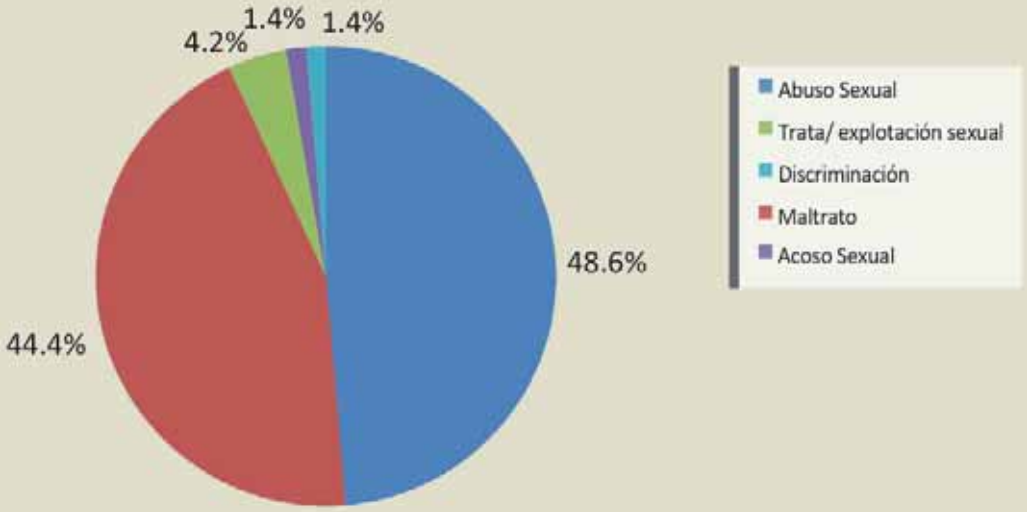
Fuente: Registro Unificado de casos.Defensoría de NNyA de la Provincia de Santa Fe. 2014.

En el año 2013 las Áreas de Atención Integral de las Delegaciones de Rosario y Santa Fe realizaron una nueva tipificación de las violencias ejercidas sobre las niñas, niños y adolescentes a partir de los casos abordados. La opción metodológica de desagregar los tipos de violencia intenta estar de acuerdo con una realidad muy compleja, la cual exige sin embargo realizar distinciones analíticas para construir un abordaje más adecuado a cada caso planteado.

El maltrato es el tipo de violencia ejercida sobre niñas y niños que predomina en los casos atendidos en cada delegación, si bien los porcentajes difieren respecto del total de casos atendidos en cada una, representando el 82.1% de los casos en Santa Fe y el 44.4% en Rosario. La violencia de carácter sexual tuvo una incidencia del 10.7% en los casos atendidos en Santa Fe, y una muy superior en los de Rosario, donde se registraron situaciones de abuso sexual en el 48.61% de los casos, a los que habría que agregar el 1.39% de situaciones donde se denunció acoso de este tipo.

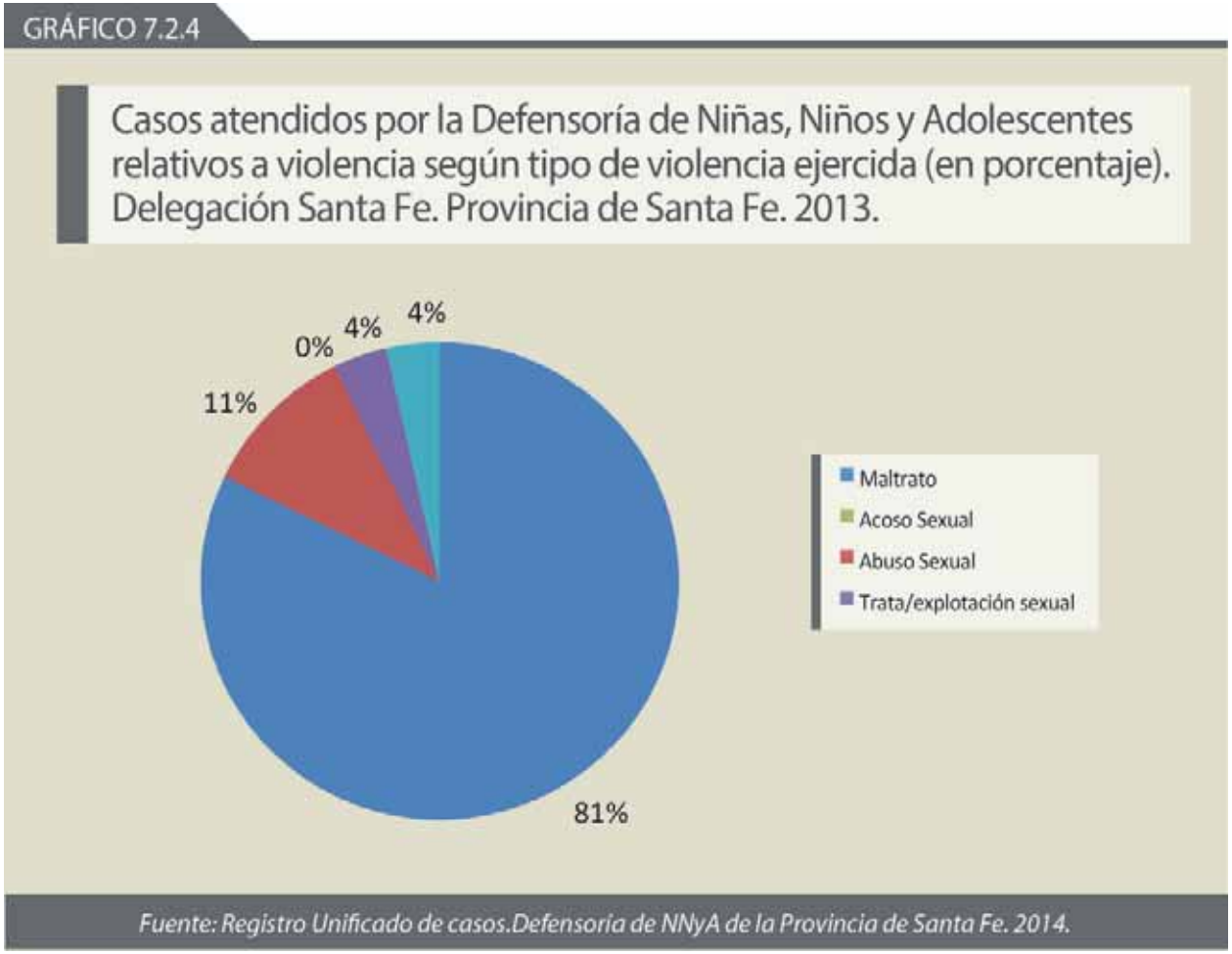
GRÁFICO 7.2.3

Casos atendidos por la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes relativos a violencia según tipo de violencia ejercida (en porcentaje). Delegación Rosario. Provincia de Santa Fe. 2013.



Fuente: Registro Unificado de casos.Defensoría de NNyA de la Provincia de Santa Fe. 2014.

GRÁFICO 7.2.4



Fuente: Registro Unificado de casos.Defensoría de NNyA de la Provincia de Santa Fe. 2014.

En el año 2012 se había situado en segundo lugar de importancia al abuso sexual como tipo de violencia ejercida, registrándose en el 22% de los casos de la Delegación Rosario y el 28% de la Delegación Santa Fe. Cabe recordar que este tipo de abuso se define como "toda actividad sexual impuesta por un adulto a un niño contra la que éste tiene derecho a la protección del derecho penal. También se consideran abuso las actividades sexuales impuestas por un niño a otro si el primero es considerablemente mayor que la víctima o utiliza la fuerza, amenazas u otros medios de presión". (Comité de los Derechos del Niño, ONU, 2011: 11). La distinción de género es sumamente importante en el análisis de este tipo de violencia; tanto los estudios consultados como las fuentes primarias consistentes en el registro de casos coinciden en señalar la mayor extensión del abuso sexual sobre mujeres niñas y adolescentes, mientras que los adolescentes varones suelen ser objeto de vulneración más frecuentemente en ámbitos institucionales como los espacios de encierro o por parte de las fuerzas de control.

"TENER OTRAS HERRAMIENTAS PARA LA VIDA Y NO CAER EN CANA".

Expresado por una chica en el taller de derechos en el Museo de la Memoria, Rosario.

En la mayoría de los casos, en las situaciones de violencia intervienen múltiples actores y ésta tiene lugar en ámbitos diversos, elementos que deberían considerarse siempre en relación. Los casos atendidos por la Defensoría sitúan nuevamente –como en el año 2012– la mayoría de situaciones de violencia hacia niñas, niños y adolescentes en el ámbito familiar.

De los casos atendidos por situaciones de violencia en la Delegación de Rosario, el 69% ocurrió en el ámbito familiar y los restantes en ámbitos institucionales –educativos, de salud– o comunitarios, y en los que predomina la violencia entre pares. En el caso de Santa Fe, las situaciones de violencia en el entorno familiar representaron el 81% de los hechos violentos que afectaron a niñas y niños; el porcentaje restante corresponde a violencias en entornos institucionales –centros educativos e instituciones de alojamiento– y además de la violencia entre pares, se registraron casos de abuso de adultos hacia niñas o niños en un contexto institucional. También se registraron dos casos donde la violencia sobre adolescentes fue responsabilidad de medios de comunicación que vulneraron su derecho a la identidad.

VIOLENCIA INSTITUCIONAL

Se entiende por tal a las diferentes formas de violencia practicadas por las instituciones del Estado, sus órganos y agentes. En este concepto se incluye la violencia en los lugares de reclusión de niños, niñas y adolescentes, ya sea con el propósito de brindar protección o por estar en conflicto con la ley penal, así como los casos de discriminación o violencia por parte de agentes que violentan o vulneran sus derechos en el ejercicio de sus funciones.

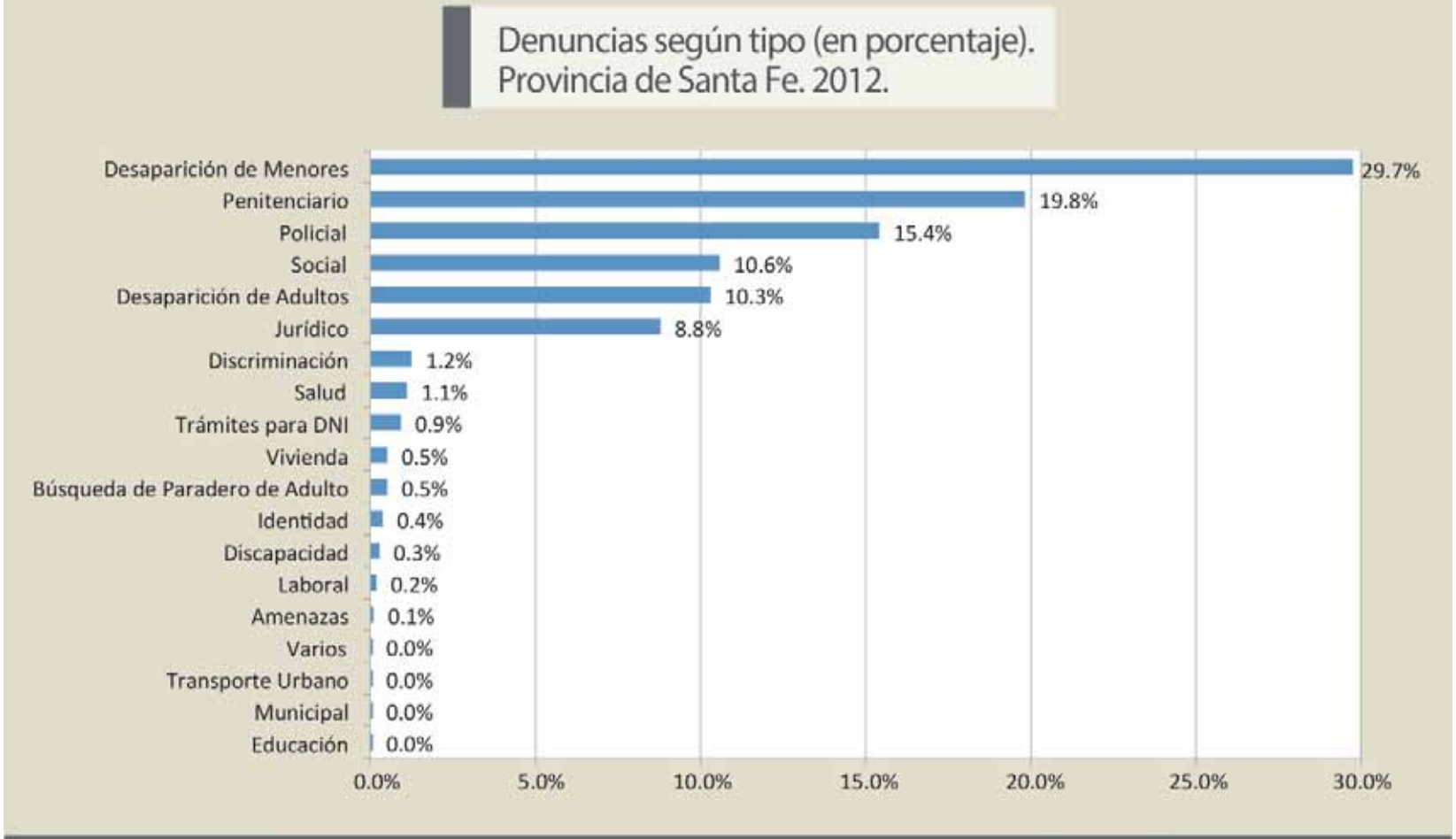
En cuanto a los casos recibidos por la Defensoría, la violencia institucional representó en 2012 el segundo mayor porcentaje en la clasificación referida al ámbito donde se desarrolla la violencia, con el 14% de los casos atendidos en la Delegación Rosario y el 13% en la Delegación Santa Fe. La misma tendencia se ha repetido en 2013 entre los casos atendidos en ambas delegaciones, registrándose quejas o denuncias sobre malos tratos recibidos en instituciones educativas o de alojamiento.

Otro tipo de violencia institucional que denuncian los adolescentes y jóvenes se vincula a malos tratos recibidos por parte de la policía, frecuentemente en detenciones realizadas para la "averiguación de antecedentes", bajo las cuales muchos jóvenes han denunciado malos tratos y golpes. Preocupa que detrás de estos procedimientos operen, en muchas ocasiones, mecanismos de tipo discriminatorio y estigmatizante. A su vez, estas quejas también se relacionan con situaciones descritas por los jóvenes que se encuentran en situación de encierro bajo la órbita de la justicia penal juvenil, tanto en los espacios de la ciudad de Rosario como de la capital provincial.

Desde su inicio, la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes realiza un monitoreo en estos espacios, a través de la creación de una instancia de escucha permanente para los jóvenes allí alojados. Mediante la implementación de estos espacios de escucha se pudo registrar que los conflictos entre los jóvenes son generalmente naturalizados y abordados a través de estrategias de aislamiento, con la consecuente pérdida de las actividades programadas como son los talleres, recreación o educación, implicando una vulneración en sus derechos. En el apartado que trata sobre los adolescentes en el sistema de justicia penal juvenil de Santa Fe se han desarrollado estos aspectos con más detalle.

Otro espacio donde se radican denuncias relacionadas con las distintas modalidades que puede asumir la violencia institucional es el Centro de Denuncias, Asistencia y Orientación Ciudadana de la Secretaria de Derechos Humanos, perteneciente al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Santa Fe.

GRÁFICO 7.2.5



Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes del Centro de Denuncias, Asistencia y Orientación Ciudadana. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Santa Fe. 2013.

Los datos proporcionados por este organismo indican que el mayor porcentaje de denuncias se relaciona con la desaparición de niñas, niños y adolescentes (30%), seguidos por denuncias con relación al régimen penitenciario (19.82%), que incluyen temas como apremios ilegales, educación, jurídico, salud, situación procesal, situaciones internas, trámites de DNI o traslados. En tercer lugar, la Secretaría de Derechos Humanos ha recibido denuncias por situaciones con la policía (15.40%), sobre apremios, apremios ilegales, denuncias contra agentes, salud y traslados, principalmente. Cabe aclarar que los casos que recibe el Centro de denuncias no representan únicamente situaciones referidas a niñez y adolescencia, sino también a violaciones de derechos humanos de la ciudadanía en su conjunto.

VIOLENCIA EN EL ÁMBITO ESCOLAR: ALGUNAS PRECISIONES NECESARIAS

Muchas de las situaciones que son registradas como **violencia entre pares**, han tenido que ver con **situaciones violentas vividas en el ámbito escolar.** Es importante realizar algunas reflexiones en relación con el concepto, dado que frecuentemente esta expresión pareciera llevar implícita una imputación bajo la cual las causas de los hechos de violencia que ocurren en la escuela deben adjudicarse a la escuela misma. Por ello muchos autores coinciden en la necesidad de distinguir la "violencia en la escuela" de "violencia escolar". La primera haría referencia a episodios que no son originados por vínculos o prácticas específicamente originados por la institución educativa, sino que tienen a la misma como escenario. La violencia escolar sí sería el producto de mecanismos institucionales propios de la comunidad educativa que se constituyen como prácticas violentas y/o acentúan situaciones de violencia social. (UNICEF-FLACSO, 2011: 9)

Las situaciones que se viven en las escuelas no pueden comprenderse despegando su análisis de los cambios sociales que han sobrevenido tras la mutación del rol y funciones que asumía el Estado, y con ello, el cambio en la modalidad de integración social a través del trabajo en la denominada "sociedad salarial" (UNICEF–FLACSO, 2011: 18). Estos procesos han devenido en trasformaciones en los distintos sujetos sociales y esta transformación muchas veces choca con las distintas instituciones y sus lógicas. Este juego complejo entre el clima institucional que se vive en la misma escuela y el clima social general es innegable. No obstante, interesa también considerar la relación entre las manifestaciones de violencia y el clima social propiamente escolar, el cual tiene que ver con las relaciones entre los distintos sujetos que forman parte de la comunidad educativa y el contexto en que dichas interacciones se llevan a cabo.

Asumiendo esta perspectiva, sería más adecuado para su análisis hablar de "violencia en el ámbito escolar" en lugar de "violencia escolar". Investigaciones como las desarrolladas por Carina Kaplan refutan completamente las perspectivas de corte criminalizador y estigmatizante hacia jóvenes y adolescentes, desestimando la frecuente esencialización de los mismos en lo que al ejercicio de la violencia se refiere. Siguiendo esta línea de conceptualización, la violencia "no es ni una propiedad dada ni una forma de relacionarse intrínseca de determinados individuos o grupos, sino que es una cualidad asociada a determinadas condiciones de producción materiales, simbólicas e institucionales". (2009: 14)

La violencia en el ámbito escolar no se caracteriza habitualmente por el uso de armas ni por hechos graves, estas situaciones se evidencian más en clave de excepción que de regla. Desde este punto de vista vale considerar que en el ámbito de la escuela son más frecuentes las prácticas discriminatorias y malos tratos entre compañeros. Los casos de violencia excepcionales, son tomados por los medios de comunicación espectacularizando el tratamiento, lejos de abordarlos desde una perspectiva de derechos, abonando la configuración de la imagen de los y las adolescentes como "peligrosos". (Kaplan en Cueto, 2012)
Por lo tanto, se pueden diferenciar distintas modalidades de violencia en el ámbito escolar. La violencia "en" la escuela estaría ligada a actos que se producen sin vinculación a las características del sistema escolar. Otro tipo sería la violencia "hacia" la escuela, que apunta directamente a las actividades llevadas a cabo sobre la institución. Por último, la violencia "de" la escuela, enmarcada en una forma de violencia institucional sobre los

Frases construidas por adolescentes en la presentación del Presupuesto Joven.

estudiantes, las cuales pueden tener que ver con modalidades de evaluación, los tratos de los adultos a cargo, entre otras.

Los casos atendidos por la Defensoría en 2012 y 2013 dan cuenta de lo necesario de estas distinciones. Las situaciones de violencia en ámbitos institucionales ocurrieron casi en su totalidad en centros educativos, y se trató de agresiones entre los propios niños o adolescentes; en porcentajes mucho menores la violencia fue ejercida por un adulto referente de la institución. Sería importante problematizar el hecho de que la violencia entre pares tenga lugar casi exclusivamente en el ámbito escolar; situar adecuadamente las responsabilidades de los actores intervinientes y de la escuela permitiría contar con más herramientas para trabajar el problema desde una perspectiva integral y conjunta.
La transformación de los entornos cotidianos de niñas, niños y adolescentes implica también una mayor complejidad en el análisis de las violencias de que pueden ser objeto. Algunas "nuevas formas" de violencia deberían ser examinadas críticamente, sobre todo a partir de la extensión masiva de algunos conceptos en entornos institucionales, principalmente educativos. Un ejemplo podría ser el concepto de *bullying*, que equivale al acoso u hostigamiento entre pares en la escuela, y el más reciente de *cyberbulling*, que refiere al hostigamiento mediante el uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación. El concepto de *bullying*, hoy muy extendido en nuestro medio, tiene su origen en los años setenta a partir de los trabajos de Dan Olweus sobre problemáticas de acoso entre pares en escuelas de Suecia, primero, y Noruega poco más tarde. Sobre finales de los años ochenta y principios de la década siguiente, las miradas sobre este fenómeno se extendieron a la realidad de otros países.

Por otra parte, cabe recordar específicamente en relación con el uso de nuevas tecnologías que facilitan el acoso y vulneración de la integridad de niñas, niños y adolescentes, que en noviembre de 2013 el Congreso de la Nación Argentina sancionó la "Ley de *Grooming*", que tipifica el incorpora al Código Penal la figura del ciberhostigamiento con fines de abuso sexual.
En este sentido, y con relación a los casos de violencia en el ámbito escolar, cabe destacar la tarea que lleva adelante la **Dirección Provincial de Programas Socioeducativos**, creada en la órbita del Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe en el año 2011. Esta Dirección cuenta con equipos interdisciplinarios territoriales por cada una de las nueve regionales en las que se divide la Provincia en el ámbito educativo. Los equipos intervienen en la emergencia y prevención de situaciones socioeducativas que surgen en las escuelas y que inciden en las trayectorias escolares de niños/as y adolescentes: conflictos entre estudiantes, con chicos/as y docentes, casos de abuso, violencia, presencia de armas, su función es acompañar a supervisores, directivos y docentes, frente a casos complejos.

La información sobre intervenciones de los Equipos socioeducativos aquí presentada corresponde al año 2012. Tomando como base la sistematización de la misma, desde el año 2013 el Ministerio de Educación de la Provincia ha trabajado en la profundización de acciones tendientes a trabajar la convivencia en las instituciones educativas, tales como el programa de ESI se habla[5], Programa Lazos[6], Plan Vuelvo a Estudiar[7], rondas de convivencia, rondas de palabras[8], entre otros.

5- Educación sexual integral en las escuelas secundarias.
6- El Programa "Lazos" está diseñado a partir de la conformación de Consejos escolares para dar respuesta a las situaciones de violencia y también para el abordaje de la problemática de las adicciones en el ámbito escolar, funciona inicialmente en escuelas de las ciudades de Santa Fe y Rosario.
7- El Plan "Vuelvo a Estudiar" apunta al fortalecimiento de la inclusión socioeducativa, la igualdad de oportunidades, la calidad de los aprendizajes, la participación ciudadana y el cumplimiento de la obligatoriedad escolar de los jóvenes procedentes de sectores más desfavorecidos.
8- Las "rondas de convivencia", que funcionan en el nivel secundario (1°y 2° año) y las "rondas de palabra", en el nivel primario, son dispositivos implementados desde los equipos socioeducativos en cada regional de Educación. Los mismos tienen como objetivo promover instancias de diálogo aplicadas al funcionamiento cotidiano de las escuelas para abordar los problemas –entre ellos, la violencia– que afecten los vínculos de la comunidad educativa.

TABLA 7.2.1

Intervenciones realizadas por los Equipos Socioeducativos en los niveles inicial, primario y medio según tipo de problemática. Provincia de Santa Fe. 2012.

NIVEL	RELACIONADAS CON LA CONVIVENCIA INSTITUCIONAL	VINCULADAS A LA SEXUALIDAD	OTRAS SITUACIONES	ABANDONO	INASISTENCIAS REITERADAS	HOSPITALARIA Y/O DOMICILIARIA	TOTAL
Inicial	15	10	52	11	19	10	117
Primario	566	84	516	169	262	72	1669
Medio	292	23	216	158	28	37	754

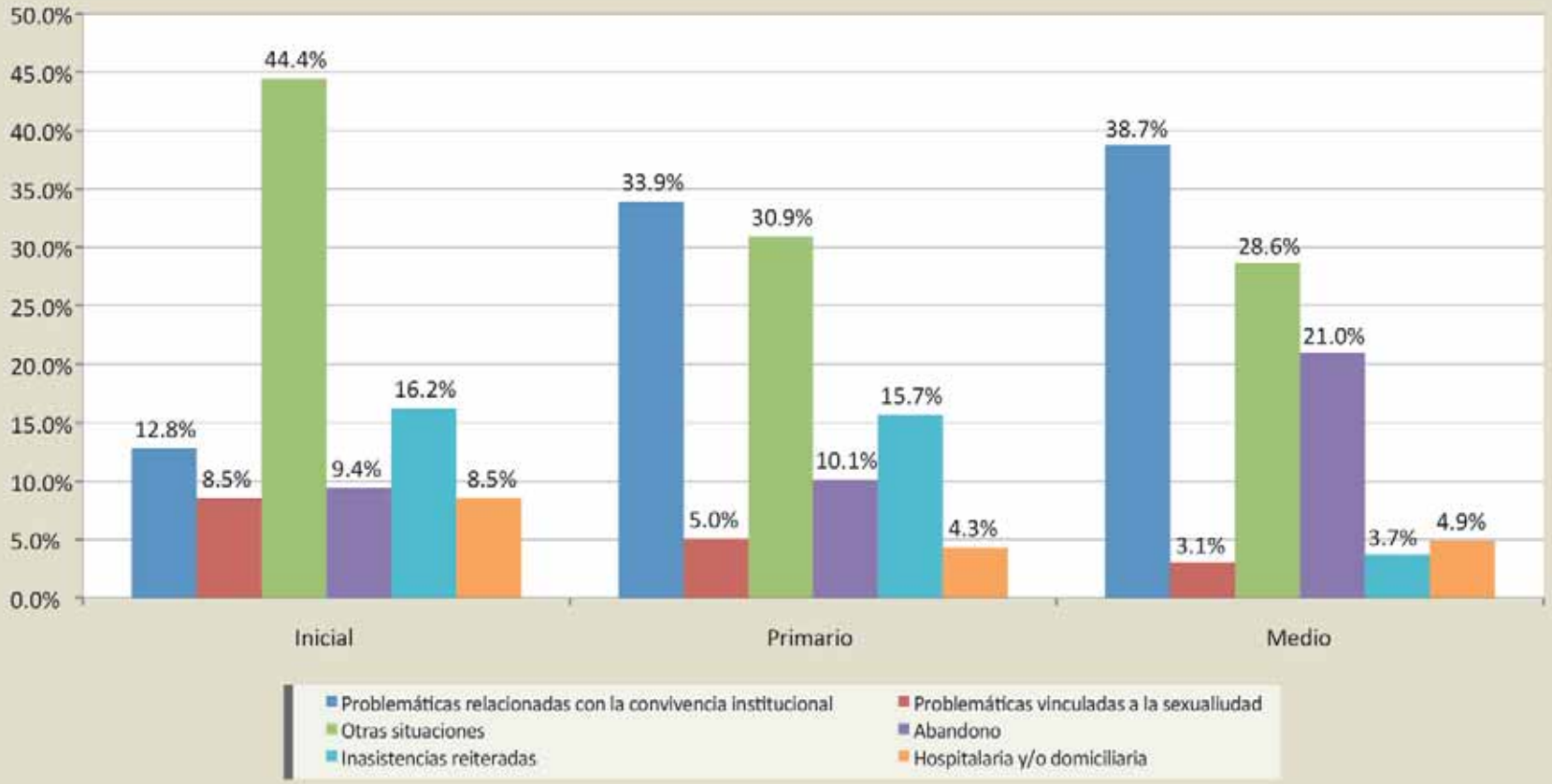
Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes de la Dirección Provincial de Equipos socioeducativos. Ministerio de Educación. Provincia de Santa Fe. 2012

"Una parte de mi identidad es descubrir la diferencia".

Frase escrita colectivamente por chicas y chicos durante la votación del Presupuesto Participativo Joven, Rosario.

GRÁFICO 7.2.6

Intervenciones realizadas por los Equipos Socioeducativos en los niveles inicial, primario y medio según tipo de problemática (en porcentaje). Provincia de Santa Fe. 2012.



Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes de la Dirección Provincial de Equipos socioeducativos. Ministerio de Educación. Provincia de Santa Fe. 2012.

Los Equipos de la Dirección Provincial de Programas Socioeducativos trabajan en los niveles educativos inicial, primario y medio. Las intervenciones se orientan a la resolución de problemáticas sociofamiliares y/o institucionales vinculadas a situaciones de vulnerabilidad social que inciden en las trayectorias escolares de niños, niñas y adolescentes.

. En los niveles primario y medio, la mayor cantidad de intervenciones estuvo dirigida a las problemáticas relacionadas con la convivencia institucional, con 566 y 292 casos abordados respectivamente;.
. El abandono escolar motivó 169 intervenciones en el nivel primario y 158 en el nivel medio, lo que muestra números similares en cuanto a las intervenciones de los equipos socioeducativos. Pero tomando en cuenta el total de alumnos para cada nivel de Educación Común (106.553 alumnos en nivel inicial; 385.758 en nivel primario y 216.990 en el nivel secundario)[9], el problema del abandono escolar adquiere una dimensión significativamente superior en el nivel medio.
. Fueron 262 los casos abordados de ausentismo o inasistencias reiteradas en el nivel primario, 28 casos en el nivel medio, y 18 casos en nivel inicial. Podría pensarse que el problema del ausentismo escolar requiere de intervenciones inmediatas en el nivel primario a modo de "alerta", siendo quizás más naturalizado en el secundario y demandando menos intervenciones. De todos modos, el ausentismo reviste gravedad en tanto puede ser un "preludio" al abandono escolar que, como se mencionó anteriormente, es significativamente mayor en la escuela media.
. Sobre las problemáticas vinculadas a la sexualidad, los equipos realizaron 10 intervenciones en el nivel inicial, 84 en el nivel primario y 18 en el medio o secundario. En general, las intervenciones realizadas en educación inicial registran cifras similares para cada tipo de problemática (menos de 20), con la excepción de otras situaciones no detalladas, que motivaron la atención de 52 casos.
. La asistencia socioeducativa a niñas, niños y adolescentes que lo han requerido a nivel hospitalario y/o domiciliario ha sido mayor en el nivel primario, que registra 72 intervenciones, duplicando casi las 37 realizadas en el nivel medio y superando claramente a las de nivel inicial, que han sido 10[10].

7.3. ¿Adolescentes peligrosos o adolescentes en peligro?

En los últimos años, para intentar aportar al análisis de la violencia y su relación con las adolescencias y juventudes, se han llevado adelante en nuestro país y Latinoamérica investigaciones asentadas especialmente en la escucha de las y los jóvenes sobre qué piensan ellos acerca de la violencia[11]. Asimismo, la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes ha participado durante el año 2013 de actividades y talleres junto a otras instituciones donde se ha priorizando la escucha de lo que las niñas, niños, adolescentes y jóvenes tienen para decir. A través de sus voces aparece la violencia como un problema recurrente que para las y los chicos está asociado a la desigualdad y la discriminación.

Para que no haya más violencia primero hay que ver cuál es el problema. El problema siempre fue la discriminación, si no para la discriminación nunca va a parar la violencia. (Gisela, 16 años, Taller "De ESI se habla", Reconquista)

Siempre existió la violencia como el maltrato, porque siempre existieron, pero es como que la sociedad tuvo un cambio muy repentino y es como que

9- Datos extraídos del Anuario 2012. Estadísticas Educativas de la Provincia de Santa Fe. Ministerio de Educación, Dirección General de Información y Evaluación Educativa. Santa Fe, diciembre de 2013, p. 23.
10- Cabe la aclaración, las intervenciones aquí contempladas son sólo las registradas por el Programa Socioeducativo, no constituyen la totalidad de las intervenciones hospitalarias que se llevan adelante.
11- "Las voces de niñas, niños y adolescentes sobre la violencia". Consulta de América Latina en el marco del Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños, 2006.

se ve muchísimo más… la aceptación del otro como es porque tiene esto o porque usa esto, también hay que aceptarnos, si nosotros nos aceptamos como somos por qué no aceptar a los demás como son realmente.
(Daiana, 16 años, Taller "De ESI se habla", Reconquista)

Tras escuchar lo que la niñez y la adolescencia tienen para decir, podría interpretarse que sus palabras revelan una pérdida de sentido y de confianza sobre uno mismo y sobre los otros. Sin embargo, son ellos los que señalan la realidad del cambio social en relación con el problema de la violencia y la necesidad de que el "nosotros" sea más incluyente con los "otros".

Diversos estudios concluyen que en el ámbito de la escuela la violencia juega como una señal para ser "mirado", y que se relaciona con la búsqueda de reconocimiento y respeto, tanto de los otros –el mundo adulto, las autoridades– como de sus pares. Esta misma búsqueda puede comprenderse para analizar por qué muchos adolescentes y jóvenes se acercan a distintas "bandas", algunas de ellas relacionadas con actividades delictivas, las cuales terminan brindado un espacio de "integración" y "socialización", oportunidad que desde la sociedad muchas veces se encuentra cerrada (Valenzuela, Reguillo et al., 2003). Estas producciones sobre el tema aportan como hipótesis que el sinsentido de la existencia individual y social que sienten muchas y muchos adolescentes puede ser una de las causas de comportamientos asociados con la violencia. Es común que sientan rechazo, descrédito, falta de respeto. No sentirse parte permite interpretar ciertos comportamientos violentos hacia los otros e incluso contra sí mismos.

La Observación N° 13 del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas relativa al derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia afirma: "las investigaciones muestran que los niños que no han sufrido violencia y crecen en forma saludable son menos propensos a actuar de manera violenta, tanto en su infancia como al llegar a la edad adulta. La prevención de la violencia en una generación reduce su probabilidad en la siguiente" (2011: 7). La escalada de los actos de violencia a la que asisten hoy sociedades como la nuestra, deja al descubierto la descomposición de la integración social, dejando impotente a las instituciones, evidenciando la complejidad de constituir identidades personales y colectivas profundas y duraderas. (Kaplan, 2011: 96)

La deconstrucción de supuestos que asocian estrechamente a los jóvenes con la violencia debería partir de una historización de la mirada social estigmatizante que se ha construido respecto de ellos. La transgresión no es siempre sinónimo de delincuencia, más allá de los esfuerzos imperantes por mostrar que así sea, este discurso oculta la relación entre las causas sociales y las consecuencias individuales y grupales, evitando comprender qué circunstancias y procesos originan los actos tildados de rebeldía. En todos los contextos sociales y épocas se ha verificado la dificultad de inserción de los jóvenes en el mundo adulto. Las denominadas "bandas" les ofrecen a muchos adolescentes y jóvenes un espacio de socialización entre pares que les permite apartarse de las miradas estigmatizantes, las injusticias sociales y sus condiciones de existencia individual y social. Es bajo este análisis que predomina una mirada criminalizadora de matriz racista donde ciertas características transforman a los jóvenes en sospechosos. (Kaplan 2011; Kaplan y Bracchi compiladores, 2013)

La exclusión social, bajo una sociedad fuertemen-

te polarizada y desigual en el acceso y goce, es un ámbito propicio para las prácticas violentas. En este marco, las y los adolescentes y jóvenes viven y se desarrollan en una sociedad que no los incluye, que no les permite pensar en un futuro posible, siendo ésta la raíz donde indagar los porqué de las múltiples formas de violencia ejercida no sólo hacia un "otro" (familia, pares) sino también bajo la forma de prácticas autodestructivas. Según las y los chicos, el suicidio es un "límite" que podría tocarle a cualquier adolescente, y la explicación más común se relaciona con impactos subjetivos del maltrato.

Hay muchos casos de esos, que porque los maltrataron tuvieron que… se ahorcaron.
(Gustavo, 16 años, Taller "De ESI se habla", Rafaela)

Llegaron al límite de sacarse la vida.
(María Laura, 17 años, Taller "De ESI se habla", Rafaela)

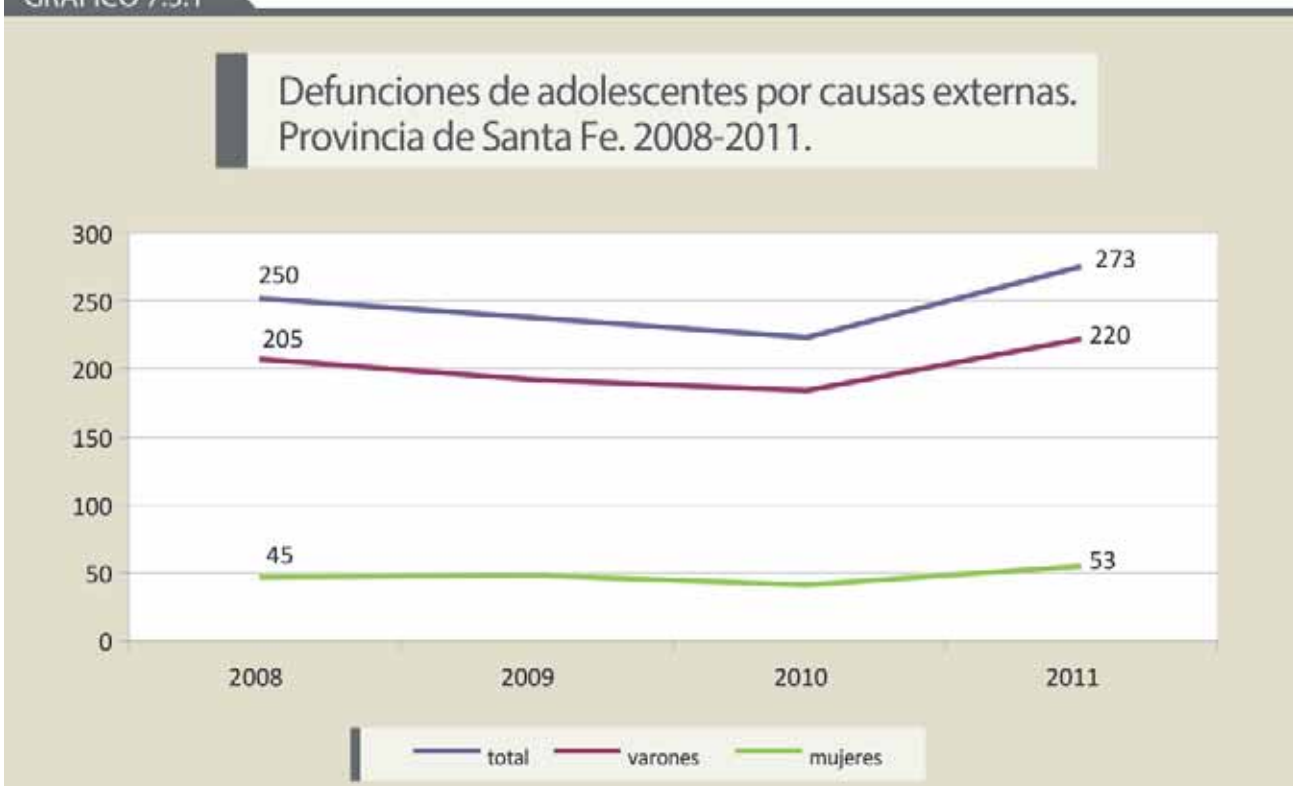
Y muchas veces llega algo que es muy feo y es el suicidio en los adolescentes, eso es algo muy feo que se escucha. Siendo nosotras adolescentes y escuchar que otro adolescente se suicidó y la causa, es feo porque no querés que te toque a vos.
(Camila, 18 años, Taller "De ESI se habla", Reconquista)

-Y los suicidas también, hablando de eso, es por ahí fin de año, te llevas diez materias y vos decís no me voy a enfrentar a mis viejos porque sé que me van a pegar, no me van a dejar salir y el mejor, lo que es el mejor encuentro es suicidarse, y bueno… está bien, te llevas 10 materias pero…
-Las podés sacar…
(Daiana, 16 años, y Camila, 19 años. Taller "De ESI se habla", Reconquista)

Como se ha afirmado anteriormente, el análisis de la violencia de la cual son objeto las niñas, niños y adolescentes implica considerarla en relación con la ejercida sobre otros pero también hacia la propia persona.

A continuación se presenta la evolución de las defunciones violentas por causas externas en adolescentes para el período 2008-2011 en la Provincia de Santa Fe.

GRÁFICO 7.3.1



Fuente: DEIS. Ministerio de Salud de la Nación. 2014

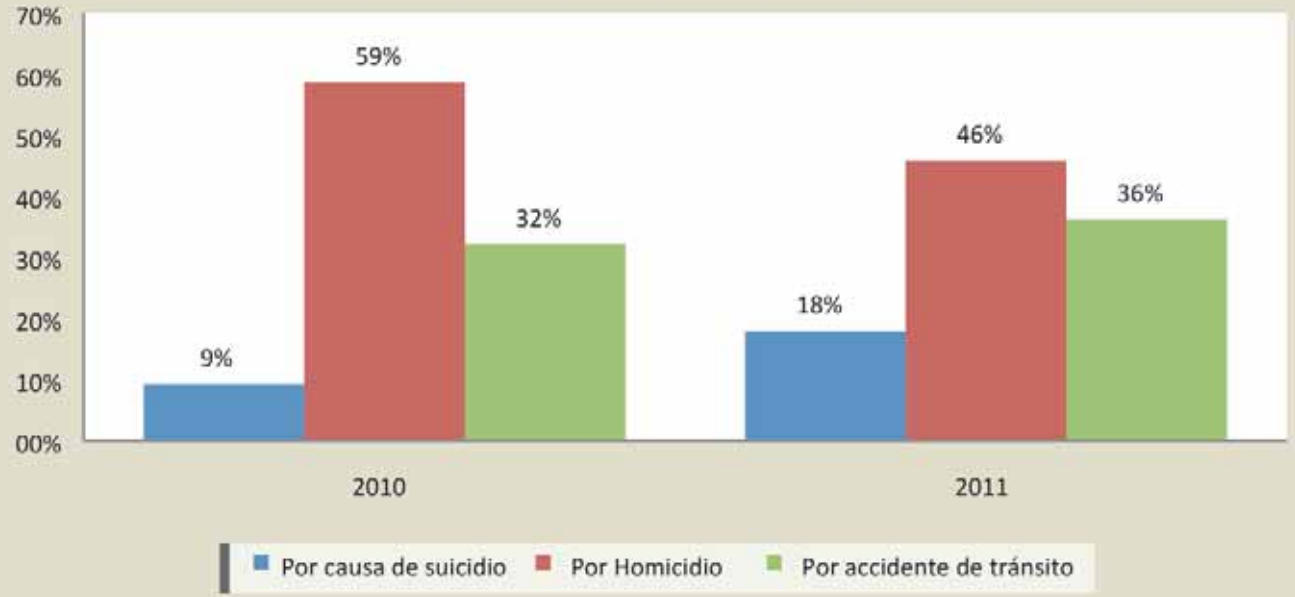
Del análisis del gráfico se observa que en el período comprendido entre 2008-2011 el número de muertes de adolescentes por causas externas crece. La serie comienza con un total de 250 muertes para ambos sexos en la Provincia mostrando una pequeña caída en los dos años siguientes, 2009 y 2010. Sin embargo, vuelve a crecer en el año 2011 con un valor que supera al correspondiente al inicio de la serie.

Si se considera el peso que representan las causas externas de muerte en relación con el total de defunciones de adolescentes, en promedio para el período analizado es del 69.3%, alcanzando el valor más alto en 2011 con el 70.4%. Si los datos se desagregan por sexo se observa que en promedio el 74.6% de las muertes en adolescentes varones se debe a causas externas contra el 53% en adolescentes mujeres.

Las codificaciones realizadas por los organismos pertinentes en relación con las muertes violentas de la población infantil y adolescente incluyen causas severas como son los accidentes, los homicidios y los suicidios.

GRÁFICO 7.3.2

Defunciones de adolescentes según causa externa (en porcentaje). Provincia de Santa Fe. 2010-2011.



Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes de la Dirección General de Estadística, Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe, años 2010-2011

. El homicidio ha sido la principal causa de muerte externa en los adolescentes en los años considerados, registrándose un descenso del mismo de un 58.63% en 2010 a un 45,83% en 2011.
. Para el último año considerado el porcentaje de muertes adolescentes por suicidio fue de casi un 18%, duplicando casi el 8.24% de 2010.
. Los accidentes de tránsito, si bien representan un porcentaje más que importante, han registrado una variación inferior a las mencionadas, tal como se muestra en el gráfico de referencia.

Para profundizar sobre los datos relativos al homicidio como causa de muerte, se cuenta con información brindada por el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, donde se cuantifican los homicidios del año 2013. Dada la diversidad de fuentes disponibles -hecho que ha sido señalado en tanto complejiza el análisis estadístico- se presentan las cifras procedentes de distintas fuentes de datos, con el propósito de visualizar la problemática atendiendo a su gravedad en lo que a niñas, niños y adolescentes refiere.

El registro proporcionado por el Ministerio de Seguridad permite visualizar los datos de niñas, niños y adolescentes víctimas de homicidios dolosos[12] con desagregación territorial a nivel de Departamentos.

. El intervalo de mayor incidencia de los homicidios dolosos se ubica en los adolescentes de entre 15 y 17 años.
. Analizando la problemática para los años 2011-2013[13], se observa un ascenso en la cantidad de homicidios, los cuales tienen lugar principalmente en los grandes aglomerados urbanos como Rosario y La Capital.

12- En Derecho se habla de "dolo" para denominar una forma de la intencionalidad y de la conciencia del acto "actúa dolosamente quien sabe lo que hace" (Enciclopedia Jurídica 2014). En relación a los tipos de homicidios, comúnmente el homicidio doloso se presenta en oposición al homicidio imprudente o culposo.
13- Los datos proporcionados por el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe comprenden los años completos 2011 y 2012, aunque llegan hasta octubre de 2013, lo cual permite anticipar que, para ese año, el número de homicidios dolosos que tuvieron como víctimas a niñas, niños y adolescentes se vería incrementado.

TABLA 7.3.1

Niñas, niños y adolescentes victimas de homicidios dolosos según rango etario. Provincia de Santa Fe. 2013.

	RANGO ETARIO				
DEPARTAMENTO	0 A 1	2 A 5	6 A 9	10 A 14	15 A 17
9 De Julio	0	0	0	0	0
Belgrano	0	0	0	0	0
Caseros	0	0	0	0	1
Castellanos	0	0	0	0	0
Constitucion	0	0	0	0	0
Garay	0	0	0	0	0
General Lopez	0	0	0	0	0
General Obligado	0	0	0	0	1
Iriondo	0	0	0	0	0
La Capital	0	0	0	2	8
Las Colonias	0	0	0	0	0
Rosario	0	4	0	4	19
San Cristobal	0	1	0	0	0
San Javier	0	0	0	0	0
San Jeronimo	0	0	0	0	0
San Justo	0	0	0	0	0
San Lorenzo	0	0	0	0	0
San Martin	0	0	0	0	0
Vera	0	0	0	0	0
Totales	0	5	0	6	29
Total 2013	**40**				

Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe. 2013

TABLA 7.3.2

Niñas, niños y adolescentes víctimas de homicidios dolosos según localidad donde tuvieron lugar. Provincia de Santa Fe. 2011-2013.

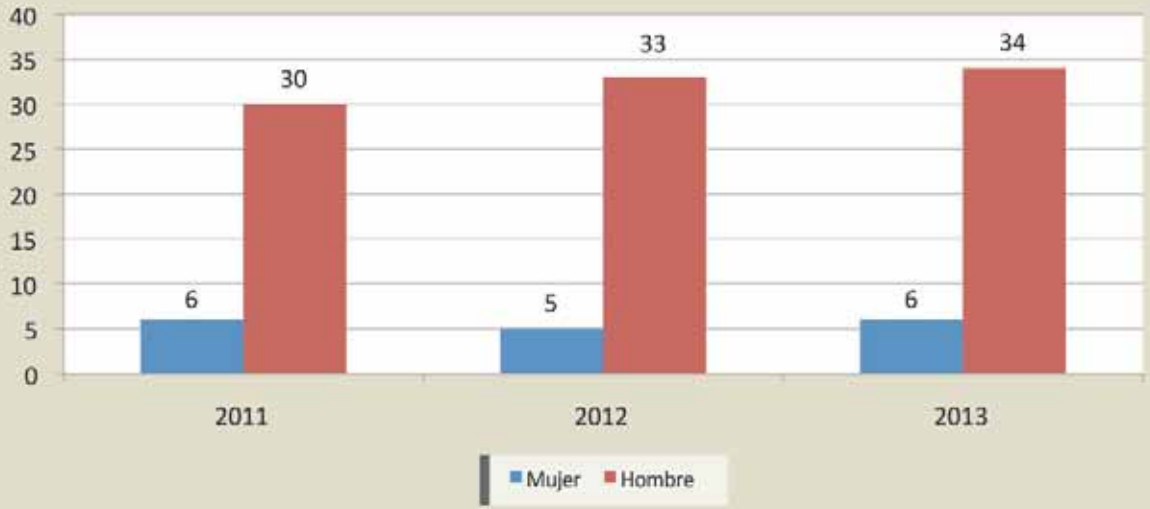
LOCALIDAD	2011	2012	2013
Alcorta	1	0	0
Arroyo Seco	0	1	1
Bernardo de Irigoyen	1	0	0
Calchaquí	0	1	0
Capitán Bermudez	1	0	0
Casilda	0	0	1
Funes	0	0	1
Granadero Baigorria	1	0	0
Puerto General San Martín	0	1	0
Reconquista	0	0	1
Rosario	15	20	22
San Cristóbal	0	0	1
San Javier	2	0	0
San Jose del Rincon	1	0	0
San Justo	0	1	0
Santa Fe	8	8	9
Santo Tomé	1	1	1
Venado Tuerto	0	1	0
Villa Constitución	0	1	0
Villa Gobernador Gálvez	3	2	3
Total	**34**	**37**	**40**

Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe. 2013

Nota: los datos del total de homicidios dolosos de adolescentes en el año 2013 abarcan el período enero-octubre.

GRÁFICO 7.3.3

Niñas, niños y adolescentes víctimas de homicidios dolosos según sexo. Provincia de Santa Fe. 2011-2013.



Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe. 2013.

. La evidencia muestra que las víctimas hombres quintuplican a las mujeres para los tres años considerados.

La relevancia de los datos vinculados al homicidio doloso como causa de muerte implica considerar diversas variables que entran en juego, en la medida que configuran un mapa de la violencia que afecta directamente a la población infantil y adolescente. Una de estas variables es el medio con el cual se cometió el homicidio.

TABLA 7.3.3

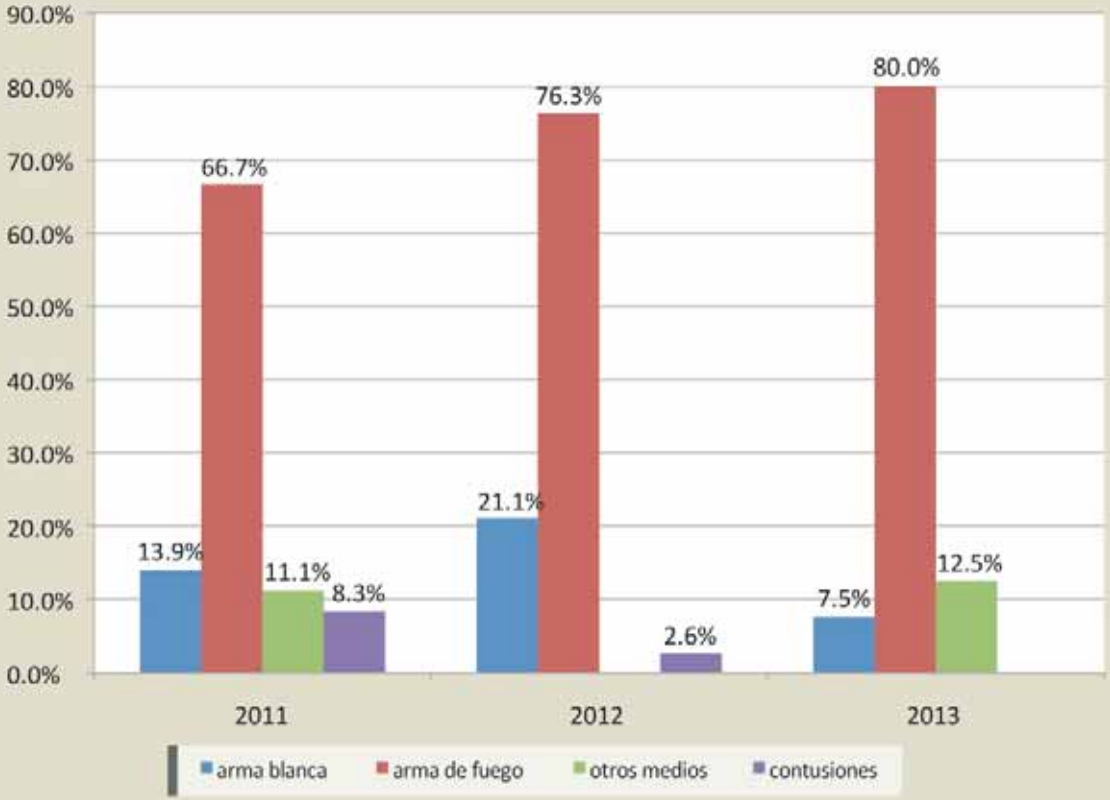
Niñas, Niños y Adolescentes víctimas de homicidios dolosos según medio empleado. Provincia de Santa Fe. 2011-2013.

	ARMA BLANCA	ARMA DE FUEGO	OTROS MEDIOS	CONTUSIONES	TOTAL
2011	5	24	4	3	36
2012	8	29	0	1	38
2013	3	32	5	0	40

Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe. 2013

GRÁFICO 7.3.4

Niñas, Niños y Adolescentes víctimas de homicidios dolosos según medio empleado (en porcentaje). Provincia de Santa Fe. 2011-2013.



Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe. 2013.

. El uso de armas de fuego como medio empleado representó el mayor porcentaje (66.7%) del medio utilizado del total de homicidios en el año 2011; el 76.3% en el año 2012 y llegó al 80% en 2013 (tendencia creciente y alarmante).

TABLA 7.3.4

N° de homicidios dolosos según tipo de lugar. Provincia de Santa Fe. 2011-2013.

AÑO	VIA PÚBLICA	DOMICILIO PARTICULAR	COMERCIO	VEHÍCULO	TOTAL
2011	22	14	0	0	36
2012	27	7	2	2	38
2013	27	10	1	2	40

Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe. 2013

. La mayoría de los homicidios ocurrió en la vía pública para los tres períodos considerados. En segundo término se ubica el domicilio particular como lugar de ocurrencia, seguido de comercios y vehículos en número muy inferior y cantidades equivalentes.

GRÁFICO 7.3.5

Homicidios dolosos según tipo de lugar. Provincia de Santa Fe (en porcentaje). 2011-2013.

Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe. 2013.

Vale la pena poner en relación los datos anteriores de contexto con las circunstancias relacionadas a los homicidios dolosos. El Ministerio de Seguridad codifica éstas en cuatro categorías: cuestiones interpersonales o familiares; ocasión de robo; ocasión de otro delito, y enfrentamiento policial.

TABLA 7.3.5

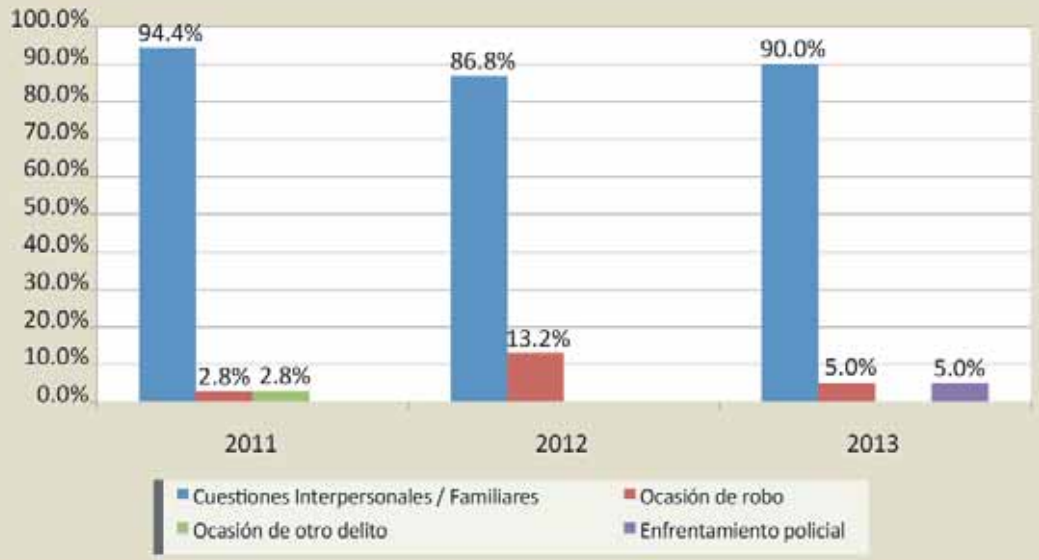
N° de homicidios dolosos según circunstancia. Provincia de Santa Fe. 2011-2013.

AÑO	CUESTIONES INTERPERSONALES / FAMILIARES	OCASIÓN DE ROBO	OCASIÓN DE OTRO DELITO	ENFRENTAMIENTO POLICIAL	TOTAL
2011	34	1	1	0	36
2012	33	5	0	0	38
2013	36	2	0	2	40

Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe. 2013

GRÁFICO 7.3.6

Homicidios dolosos según circunstancia (en porcentaje). Provincia de Santa Fe. 2011-2013.



Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe. 2013.

. Los datos indican que predominan las cuestiones interpersonales y/o familiares como principales circunstancias en las que se produjeron los homicidios de niñas, niños y adolescentes en los años 2011 (94.4%), 2012 (86.8%), y 2013 (90%), siendo el número muy elevado comparado con las otras circunstancias y en relación con los totales de cada año.

Los datos proporcionados por el Ministerio de Seguridad y elaborados por el Observatorio dejan en evidencia situaciones que refuerzan planteos realizados inicialmente acerca de la naturaleza de la violencia que afecta en el presente a niñas, niños y adolescentes de nuestra Provincia; los mismos deberían ponerse también en relación con la realidad nacional y regional.

Hay un **claro sesgo de género en las muertes violentas por homicidios dolosos, la predominancia de niños y adolescentes varones es notable.** El medio utilizado en los homicidios de este tipo de manera claramente mayoritaria es el **arma de fuego**, lo que lleva a reflexionar sobre la disponibilidad de las mismas en el contexto donde estos homicidios dolosos han tenido lugar. Contra lo que se sostiene frecuentemente desde distintos discursos, **los homicidios de adolescentes se relacionan con la comisión de robos u otros delitos en porcentajes mínimos: las circunstancias en que mueren son casi excluyentemente por cuestiones interpersonales o familiares y en la vía pública**. Los datos dan cuenta de un aspecto de la realidad actual en que viven y se desarrollan las niñas, niños y adolescentes que exige ser modificada, por lo demás, se espera que los datos presentados contribuyan a deconstruir algunos supuestos para que dicha transformación sea posible.

7.4. Consumo problemático de sustancias psicoactivas

LOS CONSUMOS PROBLEMÁTICOS ENTRE ADOLESCENTES ESCOLARIZADOS

El uso y abuso de sustancias psicoactivas es una problemática que afecta a gran parte de la población, pero especialmente a la población infantil y adolescente en contextos más vulnerables. De todas maneras, no hay que soslayar la existencia de consumos diversos entre la población adolescente en general con fines experimentales, siendo las llamadas drogas o sustancias "legales" como el tabaco o el alcohol las más extendidas en todos los ámbitos.

Una fuente de información actualmente disponible acerca del consumo de sustancias psicoactivas por parte de la población adolescente procede de las Encuestas Nacionales a Estudiantes de Enseñanza Media que lleva adelante la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico a través del Observatorio Argentino de Drogas (OAD). Se han realizado estudios los años 2001–2005–2007 –2009–2011, lo que permitió, a partir del último, realizar análisis de tendencias registradas en los consumos (SEDRONAR, 2012).

Desafortunadamente aún es un tema pendiente la realización de relevamientos sistemáticos del consumo de sustancias entre la población de niñas, niños y adolescentes en contextos más desfavorecidos, aquéllos donde no hay instituciones que posibiliten la llegada a la información de manera fiable.

De acuerdo con los estudios realizados en el marco de los centros educativos, entre los consumos considerados realizados en el último año por las y los adolescentes, que son por lo demás considerados **consumos recientes**, podemos ubicar al **alcohol** como el de prevalencia más alta, siendo la preferencia entre el 75.5% para el caso de los varones y el 67.9% para las mujeres.

En segundo lugar, los estudiantes manifestaron haber consumido **tabaco** en el último año a razón de un 24% las mujeres y 28.9% los varones.

La **marihuana** ocupa el tercer lugar –también en el caso de los consumos realizados "alguna vez"–, dado que un 12.1% de los estudiantes varones afirman haberla consumido recientemente, y un tercio de esa cantidad corresponde a las mujeres, en un 4.2%.

Dentro de los consumos recientes se ubica la **cocaína** en cuarto lugar para los varones, por detrás del alcohol, tabaco y marihuana.

De todas maneras, en términos de valores totales, la cocaína y los **tranquilizantes** se equiparan para ambos sexos como sustancia consumida.

Siempre en el marco de la encuesta a estudiantes, la información sobre consumo de sustancias en el último año –desagregada por edad– indica una tendencia en aumento según aumenta la edad de las y los adolescentes encuestados para casi todas las sustancias, con la excepción de los solventes o inhalantes, la pasta base o paco y el éxtasis, drogas que se reportan como más consumidas en el tramo de edad de 15-16 años que en el anterior y posterior.

La prevalencia del último mes en el consumo de sustancias es considerada un indicador de **consumo actual**. Los datos vuelven a mostrar al alcohol como la primera sustancia consumida por varones y mujeres, con una prevalencia de 68.5% y 55.7% respectivamente en el último mes. El tabaco representó el 19% del consumo actual para ambos sexos y la marihuana ocupa el tercer lugar, aunque en porcentajes inferiores respecto de los que se registran para los consumos realizados alguna vez o recientemente. Los consumos de sustancias "actuales" tuvieron lugar en el grupo de 17 años o más, registrándose la misma tendencia ya consolidada del alcohol en primer lugar, el tabaco en segundo y la marihuana en tercero, pero ésta en cifras muy inferiores respecto de las sustancias de tipo "legal".

Entre los consumos recientes y actuales, la pasta base o paco, los solventes o inhalantes y el éxtasis registran una mayor prevalencia entre el grupo de 15-16 años. Este es un dato a tomar en consideración para la comprensión del problema y la proyección de acciones relacionadas con el consumo de las y los adolescentes. Diversos estudios han señalado a **los solventes o inhalantes, así como a la pasta base de cocaína como sustancias cuyo consumo está más extendido entre población de bajos recursos socioeconómicos, así como entre la población infantil y adolescente en situaciones de vulnerabilidad** pronunciadas por la exclusión social, situación de calle, explotación con fines económicos, conflicto con la ley, etc. (SEDRONAR, 2006, 2009).

Los datos presentados previamente proceden de un relevamiento realizado a través de los centros educativos formales, lo cual abarca un universo

amplio de estudiantes que pudieron dar cuenta del consumo de sustancias psicoactivas a que están expuestos. Pero existen sectores de población, que incluyen a niñas, niños y adolescentes, cuya situación de vulnerabilidad o exclusión determina filiaciones institucionales más débiles, hecho que dificulta el acceso a información fiable sobre conductas de riesgo, e incluso el acceso a la información misma.

LOS CONSUMOS PROBLEMÁTICOS EN CONTEXTOS DE EXCLUSIÓN SOCIAL

La presencia del consumo y tráfico de drogas entre la población más vulnerable es un fenómeno que presenta aristas múltiples, sobre todo a la hora de pensar los mecanismos por los cuales niñas, niños, adolescentes y jóvenes se ven involucrados en el problema.

Las redes que se construyen en torno al consumo y tráfico de sustancias genera un efecto de atracción para las y los adolescentes y jóvenes, teniendo en cuenta el contexto de exclusión y fragmentación social que se viene describiendo. La falta de oportunidades del mercado laboral, o el trabajo precario que no promueve forma alguna de movilidad e integración social, junto con la dificultad de llegar a los estándares que impone una sociedad de consumo cada vez más exigente, promueve o favorece este acercamiento. A estas circunstancias se suman los sentimientos de falta de pertenencia, perspectiva de futuro, sentido y respeto que empujan a muchas y muchos jóvenes a buscar en este tipo de economías delictivas vinculadas al consumo de sustancias una posibilidad de ingresos, ascenso social, reconocimiento, identificación e inclusión en un grupo.

La existencia de redes asociadas al tráfico de drogas en los barrios va siendo naturalizada por las y los niños y adolescentes a medidas que van creciendo; esta realidad se asienta en general en las comunidades más vulnerables de los centros urbanos (en ámbitos no siempre periféricos) donde el uso y circulación de sustancias asociadas a economías delictivas favorece situaciones de abuso y explotación.

Hoy forma parte de la realidad cotidiana y mediática la situación de niñas, niños y adolescentes vinculados con el concepto de "soldaditos", trabajando en la venta de estupefacientes en lugares conocidos como "bunkers", donde las y los niños y jóvenes pasan horas o incluso días en situaciones inhumanas. Estos sitios, construcciones precarias del tamaño de una habitación, muchas veces se encuentran cerrados desde afuera y custodiados, lo que determina la privación de la libertad de las niñas y niños explotados. Éstos no sólo se encuentran inmersos en el consumo de sustancias, sino también formando parte de redes de violencia armada en sus comunidades, donde existen enfrentamientos entre las distintas facciones que pujan por el dominio de los territorios de tráfico de drogas.

Por tal motivo, y considerando que esta problemática se encuentra dentro de la esfera de su competencia, la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe presentó el 23 de septiembre de 2013 una propuesta al Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe para la puesta en marcha de una Agencia Provincial contra la trata de niñas y niños que deberá estar radicada en la órbita del Ministerio que el Poder Ejecutivo determine para el abordaje de las situaciones de explotación en contextos de venta, distribución y consumo de drogas, para garantizar derechos fundamentales a las niñas, niños, adolescentes y sus familias.

PROPUESTA N° 1

Creación de la Agencia Provincial contra la Trata de Niñas, Niños y Adolescentes vinculada a economías delictivas

En septiembre de 2013 la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe elevó su primera Propuesta al Poder Ejecutivo de la Provincia. A fin de emitir opinión sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes que viven y/o se desarrollan en espacios de no – legalidad y que son aprovechados y explotados por sectores que comercializan y distribuyen sustancias psicoactivas, sobre todo en los grandes centros urbanos; y proponer la creación de una **Agencia Provincial contra la Trata de Niñas, Niños y Adolescentes vinculada a economías delictivas.** La misma deberá tener como principales competencias:

1) la prevención de situaciones de trata hacia niñas, niños y jóvenes;

2) la acción inmediata para separar a los/as niños/as que se encuentren involucrados/as en estas situaciones ante la denuncia de las Instituciones del Sistema y;

3) las actuaciones necesarias para restablecer los derechos vulnerados en un ámbito de convivencia familiar y social adecuados.

Ver texto completo en Anexo.

Un estudio realizado en Río de Janeiro afirma que el tipo de niños reclutado por las redes de narcotráfico son aquellos que viven en comunidades pobres donde la presencia del tráfico de drogas como parte de las economías delictivas es muy marcada. Estas niñas y niños en general no están separados de sus familias, pero tampoco ésta sería una unidad estable. En el caso de estudio se apunta que la mayoría de los niños tienen alrededor de 15 a 18 años, aunque el reclutamiento se inicia a los 10 años de edad. Los niños se insertan en unidades jerárquicamente estructuradas con reglas, órdenes y castigos de toda índole para quienes no cumplen con las reglas impuestas. Por el tipo de trabajo que realizan reciben un pago –impensado de recibir en el mercado de trabajo– y deben demostrar "fidelidad" para desarrollar su "trabajo", bajo una coerción constante. La exposición a la violencia y el riesgo de muerte son cotidianos ante la posibilidad de enfrentamientos con bandas rivales o con la misma policía. A la vez, en los barrios en los cuales la presencia de enfrentamientos por el tráfico de drogas es habitual, los habitantes, especialmente sus jóvenes y adolescentes, acaban siendo un blanco posible de represalias tanto por parte de las fuerzas de seguridad como de las facciones vinculadas al narcotráfico (Dowdney, 2003).

Existen factores de riesgo asociados a la violencia, es decir, aquellos factores que incrementan la posibilidad de que ocurra un hecho violento. Estos pueden ser causas que se relacionan con la violencia de manera directa, o bien factores asociados a ella. (Naciones Unidas, 2006: 26). El Banco Interamericano de Desarrollo ha definido una tipología de factores de riesgo de acuerdo a cómo estos operan: a nivel individual, del hogar o de la comunidad/sociedad.

TABLA 7.4.1

Factores de riesgo asociados a la violencia.

INDIVIDUALES	HOGAR	COMUNIDAD/SOCIEDAD
Demográficos (edad, género)	Tamaño-Densidad del hogar	Mercados (legales o ilegales) de armas y drogas
Biológicos	Estructura, dinámica y normas del hogar	Violencia en los medios de comunicación
Exposición temprana a la violencia	Historia de violencia familiar	Efectividad instituciones privadas y públicas de control social
Nivel socioeconómico del vecindario		Normas culturales
Situación laboral		Tasa de crimen del vecindario
Abuso del alcohol y drogas		Características ambientales del vecindario
		Historia de violencia social
		Nivel de desigualdad

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, Buvinic y Morrison Editores (2000). Naciones Unidas. 2006

Los factores de riesgo presentados incluyen múltiples variables que aparecen conjugadas en situaciones como las que se analizan en este apartado, entre ellos **el consumo de sustancias psicoactivas, que aparece tipificado como factor de riesgo asociado a la violencia a nivel individual (abuso del alcohol y drogas) y a nivel comunitario/social (mercados ilegales, tráfico).**

La situación de calle es otro factor que incrementa la vulnerabilidad de niñas y niños que viven en contextos socioeconómicos más desfavorecidos. Los niños y niñas que desarrollan distintas estrategias de supervivencia en el espacio público –en general asociadas a la mendicidad o venta de productos– proceden de hogares con ingresos escasos, con adultos con una precaria inserción laboral y bajo nivel educativo. Los núcleos familiares en general conviven en situaciones de hacinamiento en viviendas deficitarias; los niños y niñas presentan niveles significativos de ausentismo o deserción escolar.

Hay que destacar que la situación de calle difícilmente sea la opción de niñas o niños cuya trayectoria familiar no esté marcada por el mismo tipo de actividad. En general, los niños con fuerte presencia en la calle como medio para la obtención de recursos económicos comienzan estas actividades a edad muy temprana en compañía de adultos (por lo general madre, padre o hermanos). También inciden en la situación de calle procesos de desafiliación y desvinculación de niñas, niños y adolescentes de su núcleo familiar como respuesta a situaciones de violencia allí experimentadas.

Los recursos obtenidos en la calle por niñas, niños y adolescentes suelen destinarse a complementar los ingresos de su hogar, a la compra de alimentos, vestimenta y calzado, a actividades de entretenimiento –actualmente, en cybers o lugares de video juegos– y/o a la compra de sustancias psicoactivas, tal como afirma un estudio cualitativo realizado por el Observatorio Argentino de Drogas entre población infantil y adolescente en situación de calle en el Área Metropolitana de Buenos Aires (SEDRONAR, 2009: 19).

Las principales sustancias psicoactivas consumidas por esta población son, en orden de importancia, **los inhalantes o pegamento** (como el Poxiran), droga de inicio en el consumo y con características grupales; la **marihuana**, que suele mezclarse con otras sustancias, como inhalantes o alcohol (y suele reemplazar al pegamento o la PBC por ser considerada "más benigna" o "menos nociva" en el imaginario); finalmente, **la pasta base** de cocaína (PBC), comúnmente llamada paco. Por detrás en las preferencias se sitúan los **psicofármacos** (SEDRONAR, 2009: 21-30).

Numerosos estudios han señalado las características específicas del consumo de PBC asociadas al deterioro de la salud y las conductas adictivas, que lo asocian frecuentemente con situaciones de violencia para poder acceder a la sustancia. No hay datos más actuales sobre este tipo de consumo entre la población infantil y joven que los resultados del *Tercer Estudio Nacional de Población sobre consumo de sustancias psicoactivas de 2006,* que consideró el tramo de 12 a 65 años de edad. Allí se afirmaba que, de las 85.000 personas que afirmaban haber consumido la sustancia, el 6.4% lo había realizado en forma experimental, el 22.9% con frecuencia mensual y el 37.7% en forma semanal; para los restantes el consumo fue ocasional (SEDRONAR 2007: 11). El dato que interesa resaltar es la que la tasa de prevalencia anual de consumo –es decir, el consumo reciente– era mucho mayor entre los jóvenes, especialmente en los tramos de edad de 12 a 17 y de 18 a 24 años. La frecuencia de consumo de esta sustancia es semanal o más frecuente entre un tercio de los entrevistados, hecho especialmente acentuado en los jóvenes.

El uso de drogas e inserción en redes de tráfico por parte de la población infantil y adolescente se vincula de manera clara a contextos sociales donde predominan la desigualdad, los mercados ilegales, la ausencia de las políticas públicas de protección y control efectivas, bajos niveles de ingresos, precariedad laboral, e historiales individuales, familiares y comunitarios de violencia.

RELACIONES ENTRE VIOLENCIA, CONSUMOS Y CONFLICTO CON LA LEY

En los últimos años, diversos organismos internacionales como la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (ONUDD-UNODC) Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de los Estados Americanos y, a nivel nacional, el Observatorio Argentino de Drogas (OAD–SEDRONAR) han impulsado estudios de diverso alcance sobre el consumo de sustancias psicoactivas y su relación con la comisión de delitos. En el caso de los estudios internacionales, realizados a nivel de país pero en perspectiva comparada, se trata la problemática considerando la población sin desagregaciones de edad. Los estudios del Observatorio Argentino de Drogas, si bien se basan en muestras de alcance relativo, abordan más específicamente el tema en relación con población adolescente y joven.

Los estudios de referencia centraron su análisis y trabajos de campo en población adulta privada de libertad (UNODC) o población de adolescentes y jóvenes judicializados, vinculados a dispositivos de modalidad cerrada –privación de libertad–, semiabierta y abierta. (SEDRONAR). Hay que destacar que los resultados de estos estudios de distinta escala son complementarios, dado que el OAD-SEDRONAR de Argentina integra el grupo de Comisiones Nacionales del Sistema Subregional de Información e Investigación sobre Drogas en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay que llevan adelante conjuntamente las Naciones Unidas y la OEA a través de las oficinas mencionadas.

En "Consumo de Drogas en Población Privada de Libertad y la Relación entre Delito y Droga" se analiza comparativamente la vinculación entre consumo de sustancias psicoactivas y la comisión de delitos, a través de indagaciones entre población adulta privada de libertad en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Uruguay. Las estimaciones generales coinciden en indicar que los porcentajes de personas privadas de libertad que consumieron drogas alguna vez, superan ampliamente al promedio de consumo de la población general en cada uno estos países (UNODC, 2010: 15). El perfil sociodemográfico y ocupacional es el de una población joven y adulta joven, de entre 18 y 30 años de edad, con escasa vinculación al trabajo formal y trayectorias escolares fallidas. Los jóvenes entrevistados expresaron tener entre sus redes familiares o sociales a personas con antecedentes en el delito, y en relación con los consumos propios, la mayoría caracterizó su consumo de alcohol previo al ingreso como muy frecuente, al igual que el uso de marihuana y cocaína o pasta base, y altos niveles de policonsumo.

En el caso de la población privada de libertad de Argentina, el 64% declaró haber consumido drogas ilícitas alguna vez en la vida, siendo la marihuana la droga más consumida con una prevalencia de 56%, seguida de la cocaína con 49%;

en tercer lugar y con prevalencias muy similares, los alucinógenos, pasta base y éxtasis. Una de cada cuatro personas entrevistadas habían estado alojadas en "Institutos de Menores" o programas dependientes de ONG durante su niñez o adolescencia, período en el que casi la mitad ya consumía bebidas alcohólicas y más de la mitad consumía algún tipo de drogas ilícitas (UNODC, 2010: 20).

Si bien los distintos estudios nacionales no demuestran la existencia de una estrecha relación entre el consumo experimental de drogas y la comisión de delitos, sí muestran una tendencia definida acerca de cómo las actividades delictivas

preceden con frecuencia al consumo de drogas ilegales, principalmente aquellas que generan altos niveles de dependencia y consumo problemático, tales como la heroína y la pasta base de cocaína –esta última sustancia ya mencionada en relación con la población más vulnerable–. La relación entre el abuso de sustancias y la comisión de delitos se daría tanto porque los consumidores problemáticos pueden cometer delitos contra la propiedad para sostener ese hábito; porque en otros estatus sociales –o más bien, roles de poder– las drogas pueden formar parte de una forma de vida transgresora que incluye un gasto en drogas como demostración de riqueza y posición social; o bien porque el consumo de drogas está directamente vinculado a un mercado de tráfico de estupefacientes y otros bienes y servicios ilegales.

Para analizar las vinculaciones entre droga y delito, es relevante considerar el modelo propuesto por Paul Goldstein "de atribución o de imputación de causalidad". Este modelo considera cuatro tipos de causalidades relacionadas con las drogas en la comisión de delitos y ha sido tomado como referencia para analizar el problema en el contexto argentino. Es interesante, sin embargo, que la adopción de este modelo en Argentina pone el énfasis en las vinculaciones (SEDRONAR, 2012: 7-8), antes que en una tipificación del delito (UNODC, 2010: 18-19).

Se consideran cuatro tipo de vinculaciones: psicofarmacológica, económica-compulsiva, sistémica y legal. La **vinculación psicofarmacológica** supone que sin el consumo de alcohol y/o drogas el delito no se hubiese cometido; la **vinculación económica** implica que los delitos son cometidos para obtener dinero u otros medios con el fin de acceder a sustancias psicoactivas y tendrían, en relación con esto, un carácter "compulsivo", dando cuenta de una dependencia de las sustancias. La **vinculación sistémica o sistemática** incluye a los delitos derivados del tráfico y consumo de drogas, tales como agresiones, homicidios, disputas territoriales violentas, enfrentamientos con la policía. Por último, la **vinculación legal** da cuenta de los delitos que infringen la Ley 23.737 sobre tenencia y tráfico de estupefacientes (SEDRONAR, 2012: 8).

En Latinoamérica la comisión de delitos, así como el consumo problemático de sustancias psicoactivas deben ser comprendidos también en su complejidad. Entre las múltiples causas que configuran el problema hay que señalar las brechas de inequidad, las situaciones de exclusión social, educativa y laboral, la concentración urbana en relación con la pobreza, el contexto socioambiental, las formas del control social, la insuficiencia de políticas públicas de seguridad y las características del acceso a la justicia.

El Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia ha tenido acceso a información del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, donde funciona la Dirección General de Prevención y Control de Adicciones dependiente de la Secretaría de Prevención e Investigación de Delitos Complejos. Esta información da cuenta de detenciones realizadas a niñas, niños y adolescentes donde han estado presentes sustancias psicoactivas, pero no especifica en detalle qué tipo de vinculación tenían con las mismas. Por este motivo, el Observatorio ha procesado la información considerando **la detención de niñas, niños y adolescentes con sustancias psicoactivas como factor de riesgo asociado**, porque no puede inferirse de los datos las características de la tenencia de las sustancias, de cuáles se trataba o la presencia de adultos en el contexto donde intervino la policía.

Según los datos aportados por el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, entre enero y octubre de 2013 fueron detenidos 144 niñas, niños y adolescentes entre 12 y 17 años, en situaciones donde las sustancias psicoactivas fueron un factor de riesgo asociado. De los 144 casos, 16 fueron mujeres (11%) y 128 (89%) varones.

Las edades de las niñas, niños y adolescentes detenidos en distintas circunstancias donde se registró la presencia de drogas están comprendidas entre los 12 y 17 años. La distribución puede verse a continuación.

TABLA 7.4.2

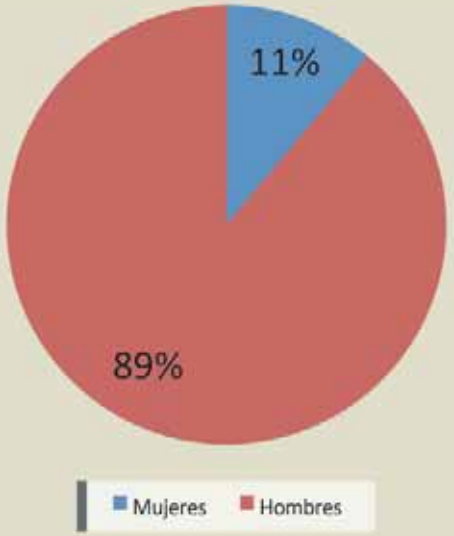
Niñas, niños y adolescentes detenidos con sustancias psicoactivas según edades. Provincia de Santa Fe. 2013.

EDAD	N° NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES
12	1
13	2
14	9
15	41
16	39
17	52
Total	144

Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes de la Dirección General de Prevención y Control de Adicciones. Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe. 2013.

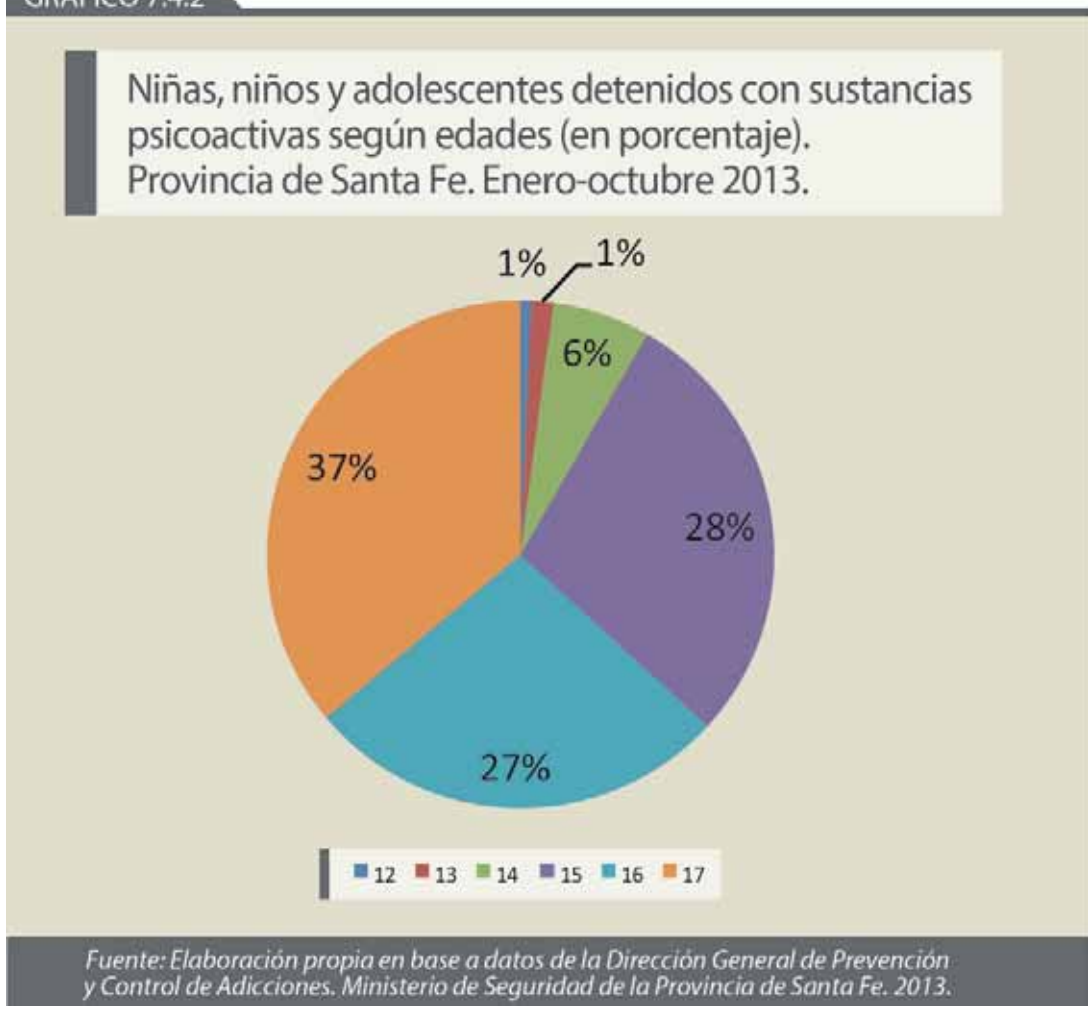
GRÁFICO 7.4.1

Niñas, niños y adolescentes detenidos con sustancias psicoactivas según género (en porcentaje). Provincia de Santa Fe. Enero-octubre 2013.



Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes de la Dirección General de Prevención y Control de Adicciones. Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe. 2013.

GRÁFICO 7.4.2



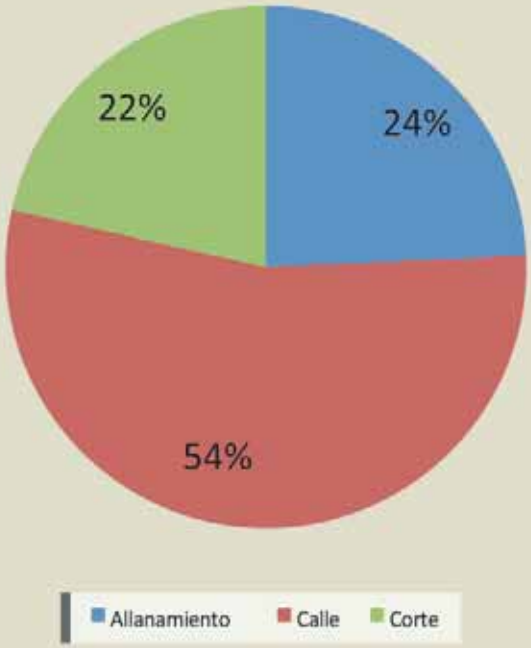
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección General de Prevención y Control de Adicciones. Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe. 2013.

Los datos indican que fueron 52 (37%) las y los adolescentes de 17 años detenidos con sustancias psicoactivas, seguidos de 41 adolescentes de 15 años de edad (28%), 39 adolescentes de 16 años (27%), 9 adolescentes de 14 años (6%), 2 de 13 años y uno de 12 años, que representan en ambos casos el 1% de las detenciones.
Acerca del contexto en que estas detenciones se produjeron, el Ministerio de Seguridad distingue tres tipos de situaciones donde tuvo lugar la detención: el allanamiento, los procedimientos realizados en calle, o los procedimientos de "corte".
Los allanamientos hacen referencia a actuaciones judiciales en la que existe la orden de un juez para entrar a un domicilio particular, en cuyo marco se produce la detención. Los procedimientos de calle se refieren a las actuaciones policiales en las que la policía, en uso de sus facultades legales, chequea a una persona en la vía pública y verifica la tenencia de estupefacientes. Los procedimientos de corte son, en términos de acción, similares a los de calle, ya que se producen en la vía pública y con la misma mecánica. La diferencia es que el "corte" es un procedimiento que se enmarca dentro de una investigación en curso y judicializada, y se utiliza para acreditar en la justicia que en determinado lugar se llevan a cabo actividades relacionadas con la compra y venta de estupefacientes, o que determinada persona realiza tales actividades. El ejemplo más claro de un procedimiento de corte es cuando se detecta un supuesto lugar de venta de drogas, y para acreditar el hecho de compraventa se sigue a un potencial comprador, se aguarda a que compre y se lo detiene luego, cuando se ha retirado. De esta manera puede acreditarse no sólo la tenencia de estupefacientes, sino también el lugar donde se ha adquirido y, con ello, la existencia de una actividad de tráfico[14].

14- Datos y aclaraciones proporcionadas por la Dirección General de Prevención y Control de Adicciones dependiente de la Secretaría de Prevención e Investigación de Delitos Complejos del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe.

GRÁFICO 7.4.3

Niñas, niños y/o adolescentes detenidos según tipo de procedimiento seguido para la detención (en porcentaje). Provincia de Santa Fe. Enero-octubre de 2013.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección General de Prevención y Control de Adicciones. Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe. 2013.

Del total de 144 detenciones de niñas, niños y adolescentes de entre 12 y 17 años de edad en la Provincia de Santa Fe, 78 tuvieron lugar en la calle o vía pública, en un porcentaje del 54%; en procedimientos de "corte" se realizaron 31 detenciones (un 22%), y 35 detenciones tuvieron lugar en allanamientos (24%).

Sin duda, esta información deberá ser complementada con otra procedente del ámbito judicial, dado que en todos los casos se indica la infracción a la Ley 23.737 sobre tenencia y tráfico de estupefacientes. Dado el amplio rango etario (12 a 17 años) que involucra a niñas, niños y adolescentes, el problema del consumo de sustancias psicoactivas asociado a situaciones de tráfico e infracciones a la ley merece un análisis complejo en relación con la violencia, la vulnerabilidad y los contextos de exclusión que incrementan ambos elementos para mejorar y ampliar las políticas públicas en estas materias.

Las niñas, niños y adolescentes que se desarrollan en los contextos menos favorecidos son más vulnerables a la exposición al consumo de sustancias e incluso al mercado ilegal de venta de las mismas.

A modo de síntesis

El análisis realizado en este capítulo ha tenido por objetivo centrar la mirada de manera crítica en los escenarios sociales que determinan, en la actualidad, situaciones de vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes en la Provincia de Santa Fe. Avanzar en miradas más complejas sobre la "cuestión social" que afecta a la niñez y la adolescencia ha implicado poner en relación indicadores cruciales que posibiliten comprender de qué manera la pobreza y la exclusión –educativa, laboral, cultural, territorial– configuran contextos donde son vulnerados sus derechos humanos.

Existen escenarios que vuelven más vulnerables a las niñas, niños y adolescentes en tanto condicionan fuertemente su desarrollo. Las situaciones de pobreza y exclusión social –aunque no sean el único determinante– que afectan a mujeres, hombres, niñas, niños y jóvenes, se traducen en múltiples emergentes que incrementan esta condición en tanto debilitan vínculos y lazos sociales; favorecen procesos de segmentación habitacional y territorial; dificultan el acceso a derechos básicos como consecuencia de largas desafiliaciones institucionales, distribución desigual de los ingresos y oportunidades, o bien la ausencia de los mismos.

Las situaciones **de exclusión educativa y laboral** provocan insatisfacción ante **la reducción de expectativas a mediano y largo plazo**, hecho que se agudiza cuando se trata de realidades intergeneracionales desarrolladas en estos contextos. **El deterioro del espacio físico y las redes comunitarias** vuelven común la circulación de bienes y servicios situados por fuera de la legalidad, con el consiguiente involucramiento de los más vulnerables en redes asociadas a estas prácticas y a consumos perjudiciales como el de sustancias psicoactivas. Por su parte, la **ausencia de políticas de prevención y seguridad adecuadas,** así como de un sistema eficaz que garantice a las y los ciudadanos un **acceso a la justicia** en condiciones de equidad y respeto a los derechos humanos, contribuyen a perpetuar estas condiciones en el tiempo y favorecen su reproducción.

La violencia ha sido un eje de trabajo central del Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia durante el año 2013, lo que se ha visto traducido en un "modo de hacer" de la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes. Los múltiples ámbitos de ejercicio de la violencia que impactan en la población infantil, adolescente y joven incluyen principalmente el familiar, el escolar, el institucional y el comunitario.

Los escenarios de la vulnerabilidad coinciden con los de la violencia, se entrecruzan o se superponen, y es en ellos donde los derechos económicos, sociales y culturales de niñas, niños, adolescentes, jóvenes, familias, se ven afectados especialmente. Cada uno de ellos muestra especificidades que es imprescindible considerar a la hora de planificar políticas públicas.

Por todo ello, garantizar una adecuada calidad de vida a la niñez y adolescencia, así como condiciones de desarrollo a mediano y largo plazo implicará la puesta en marcha y consolidación de políticas que posibiliten eliminar las brechas de la desigualdad; incorporar efectivamente la perspectiva de género a iniciativas diversas, programas y proyectos; promover la participación de niñas y niños; incluir sus voces en la construcción de conocimiento y acciones que los consideren no sólo destinatarios, lo que los convertirá en protagonistas de la trasformación social y cultural que el tema requiere.

CAPÍTULO

8

Los principios del enfoque de derechos como guías en el hacer institucional: pluralidad, universalidad, integralidad, transparencia, participación

"LA IMAGINACIÓN TE DA VIDA. LA IMAGINACIÓN TE DA ALAS".

Expresada por un niño en El Congreso de los Chicos. Hablemos de la Felicidad.

La definición de los modos de hacer de la Defensoría posibilita plasmar en las prácticas el nuevo paradigma de niñez y adolescencia, el pensamiento sistémico y la teoría de la complejidad. Encarnar en acciones institucionales propuestas novedosas –en diálogo, tensión, contradicción con viejas, vigentes e instituidas creencias- permite dar cuenta de los avances en el cambio cultural y demostrar que las ideas no pueden escindirse de las acciones, sino que por el contrario es en ellas donde se expresa la ideología.

Estos modos de hacer se construyen sobre la base fundamental de la Ley Provincial 12.967, que establece en sus Artículos del 38 al 45 las funciones, obligaciones y deberes; desde una mirada que busca plasmarlos con flexibilidad, pluralidad, complejidad, participación, transparencia, colaboración, eficacia, integralidad, acción, proposición, creatividad, diversidad, sensibilidad, cooperativismo, compromiso.

Con ojos de niño/a y construyendo una red que alude a la posibilidad de intercambiar ideas, recursos, cooperar y articular para gestar posibles soluciones conjuntas a problemáticas en común. Frente a una realidad en la niñez y la adolescencia, donde la violencia, la exclusión y la vulnerabilidad dan cuenta de las dificultades para garantizar los derechos velados en las leyes, la potencialidad de la gestión y el trabajo en red resultan un modo innovador para su defensa y garantía. Permite posicionar a los organismos de control no sólo como observadores críticos, sino como actores propositivos para el real cumplimento de las legislaciones nacionales y provinciales.

Por ello, la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes asume esta estrategia, para cumplir con su deber de supervisión y auditoría de la aplicación del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el ámbito de la Provincia (Art. 38) desde una posición de colaboración mutua.

Asimismo la información que recaba el Observatorio, los casos que recepciona y aborda el Área de Atención Integral y las dinámicas (talleres, encuestas, entrevistas, monitoreo) del Área de Promoción y Monitoreo de Derechos constituyen las fuentes principales en base a las cuales la Defensoría genera evidencia para aproximarse a conocer el estado de situación de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en la Provincia de Santa Fe.

Todas estas solicitudes son ingresadas a un sistema de información, que no solo sistematiza los datos relevantes sino que también permite arribar a estadísticas de temas y derechos vulnerados, ya que está construida desde un enfoque de derechos.

La constatación de los escenarios donde se expresan irregularidades y vulneraciones es informada en todos los casos a las autoridades competentes, mediante Notas y Oficios. En base a ella se elaboran las Recomendaciones, Resoluciones, Opiniones Consultivas, Solicitudes y Propuestas[1].

Como organismo público de Derechos Humanos la importancia de contar con esta información radica en la oportunidad de controlar -desde una perspectiva crítica y a la vez colaborativa- e incidir en las políticas públicas para prevenir, revertir y reparar las vulneraciones de derechos detectadas. Así como también poder dar cuenta del trabajo realizado, presentando cada año un informe de gestión, en consonancia con el principio de **transparencia**.

Y es en su rol institucional donde se plantean los desafíos para plasmar en la acción los principios a los que adhiere y debe defender y respetar. Es decir, vincular el marco de derechos con la aplicación de programas y enfoques, en pos de ser consistente con su garantía y viabilidad.

Este último Capítulo tiene por objetivo narrar cómo a través de distintas estrategias la Defensoría cumple sus funciones desde la **pluralidad, universalidad, integralidad, transparencia y participación.**

1- Las mismas pueden ser consultadas en el Anexo y/o ingresando a http://www.defensorianna.gob.ar/documentos/propuestas.html

Para escribir otra historia

Desde la puesta en marcha de la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes se advirtió que la violencia fue el tema más recurrente en los casos abordados por el Área de Atención Integral. Ello motivó que desde el Área de Promoción y Monitoreo de Derechos y el Observatorio se diseñara la **Campaña Provincial para la Prevención del Maltrato hacia Niñas, Niños y Adolescentes "La violencia deja marcas. No te borres. Sumate a escribir otra historia".**

Este nombre persiguió sintetizar un discurso de denuncia con una interpelación subjetiva y, a la vez, una frase propositiva colectiva. Fue tomado y resignificado en los trabajos presentados al Concurso que formó parte de la Campaña, lo cual permite pensar una apropiación de la misma. Algunos ejemplos son: "No me borro", "No te quedes callado", "La violencia deja marcas. No te borres. Contá tu relato", "La violencia deja secuelas. Por eso, no te calles".

Con esta estrategia se pretendió que los distintos poderes del Estado, el sector privado, las organizaciones sociales y la comunidad, se involucren en la erradicación del maltrato hacia niñas, niños y adolescentes; entendiendo que **el respeto y la protección integral para las y los más chicos compromete a todos los ámbitos y sectores y debe ser abordado desde la pluralidad.**

Desnaturalizar los mecanismos de violencia, transformarlos y construir una cultura de buen trato interpela en el encuentro de generaciones, roles, oficios y disciplinas. La fuerza de esta propuesta se centró en el trabajo en red y en la incorporación de la **multiplicidad de enfoques que involucra la temática, para poder conocerla en su integralidad.** Los resultados y conclusiones de las distintas acciones llevadas a cabo en este marco nutren el presente informe.

Brevemente, su ejecución consistió en:

SENSIBILIZACIÓN Y DIFUSIÓN MASIVA

A partir de la circulación masiva de la Campaña por canales de televisión, radios, vía pública, medios gráficos y redes sociales se propuso llegar a la mayor cantidad de personas posibles promoviendo la **universalidad en la sensibilización y la toma de conciencia** en la temática.

Para ello se elaboraron: una pieza gráfica digital para circular por las redes sociales, afiches impresos para espacios comunitarios, públicos y privados. También se produjeron un spot radial y dos spots audiovisuales que se difundieron en distintos medios de la Provincia. Uno de ellos ficcionado y con un claro mensaje de sensibilización en torno a la prevención del maltrato y el otro, más informativo, sobre las bases y condiciones para participar del 1° Concurso de Producciones y Prácticas Colectivas.

En el marco del plan de difusión se realizó un acuerdo con FARCO (Foro Argentino de Radios Comunitarias) por el cual el spot radial de la convocatoria se difundió en forma rotativa en la FM Aire Libre de Rosario y en otras emisoras comunitarias del territorio provincial. En Rosario también se divulgó a través de Radio Universidad dependiente de la Universidad Nacional de Rosario. Mientras que los dos spots audiovisuales se proyectaron en la pantalla de El Cairo Cine Público de Rosario, antes de cada función.

Los afiches tuvieron visibilidad en edificios públi-

Spot audiovisual de la campaña.

cos de distintos organismos municipales y provinciales (Ministerios, Secretarías, Escuelas, Legislatura Provincial, Honorable Concejo Municipal de Rosario) y en establecimientos privados (centros culturales, clubes, bares, colegios, entre otros) que cuentan con una importante circulación de personas.
Además, a través de un trabajo conjunto con el Ministerio de Educación de la Provincia se consiguió adjuntar al recibo de sueldo de las y los docentes de todo el territorio un folleto que en el frente contenía información de la Campaña y en el dorso el llamado a concurso que incluía la posibilidad de aplicar como escuelas en la categoría Experiencias.
Todas las piezas gráficas tuvieron su versión digital para ser subidas y difundidas a través de la Web oficial de la Defensoría (www.defensorianna.gov.ar) y de sus cuentas en las redes sociales Twitter (@DefensoriaNNyA) y Facebook (www.facebook.com/DefensoriaDeNinasNinosYAdolescentes) donde fueron compartidas por cientos de usuarios. En tanto, los spots se pudieron visualizar desde YouTube donde contaron con 1.316 reproducciones y visitas.
Para su lanzamiento se realizó una conferencia donde se entregó la carpeta de prensa y los materiales gráficos de la Campaña a periodistas y comunicadores. La información se difundió tanto a nivel de los medios masivos (televisión, radio, diarios, portales de Internet) como de los Sitios Web institucionales.

1° CONCURSO DE PRODUCCIONES Y PRÁCTICAS COLECTIVAS

A fin de poner en juego diferentes perspectivas, generar un espacio de socialización y difusión de iniciativas valiosas para el abordaje conjunto de la problemática de la violencia contra niñas, niños y adolescentes y promover innovaciones, se convocó a presentar propuestas de distintos ámbitos y disciplinas en torno a la problemática de la violencia y sus abordajes.
Se establecieron las siguientes categorías:
1- Experiencias: presentación de experiencias de acciones o proyectos relevantes de base territorial llevados adelante por organizaciones sociales, centros de salud y establecimientos educativos en el abordaje de situaciones de violencia en niñas, niños y adolescentes.

Conformaron esta modalidad 9 trabajos de Organizaciones No Gubernamentales, centros de salud y escuelas de Rosario, Rafaela, Colonia Aldao, Avellaneda, Santa Fe, El Trébol y Casilda.

Las y los ganadores y mencionados son:
Premio:
. Construyendo Alojamiento. Del estigma del "Hogar" al espacio posibilitante. Asociación Civil Programa Andrés. Rosario.
Responsable: Fernández, Fabiana Andrea. Coordinadora Dispositivo de Alojamiento Transitorio "El Chalecito".
Menciones:
. "Jade". Cortometraje. Alumnos de 3er. año. Escuela Secundaria Nº 417. Casilda,
. "Leer con los ojos, el corazón y el alma". Escuela Particular Incorporada "Dante Alighieri", Rosario
Responsable: María Paula Lo Celso. Docente Nivel Inicial.

2- Investigación: dirigida a la presentación de ensayos y resultados de investigaciones de estudiantes de nivel terciario, de formación docente, universitarios y graduados.
Participaron 15 trabajos de producción académica de estudiantes y graduados de la Universidad Nacional del Litoral, la Universidad Nacional de Rosario, la Universidad Abierta Interamericana, la Universidad Católica de Santa Fe y el ISPI N°9094 "General Manuel Obligado". Las temáticas abordadas fueron:
Violencia en el ámbito escolar (4)

Maltrato infantil en el ámbito familiar (4)
Jóvenes en conflicto con la ley penal (2)
Ciberbullying (2)
Acceso a la justicia en casos de abuso sexual infantil (1)
Violencia de género (1)
Trabajo infantil (1)

Las y los ganadores y mencionados son:

ESTUDIANTES
Premio:
. Somaglia, Maialen (seudónimo: Anhedonia), Santa Fe.
"Juventud, violencia y delito. Acerca de la naturalización y gestión de la violencia en contextos de encierro".
Menciones:
. Bravo Cobos Mayra, Corsi María Constanza, Martiñena Luisina (seudónimo: Bramarco), Rosario.
"Maltrato Infantil: Un drama que se vive en silencio".
. Monti, María del Mar (seudónimo: Frida Paz), Correa.
"De las formas de violencia invisibles hacia niñas, niños y adolescentes: princesas, y príncipes azules que esperan finales felices".

JÓVENES GRADUADOS
Premio:
. Libera Medina, Sergio Oscar (seudónimo: William Dean), Reconquista.
"Acceso a la justicia en casos de abuso sexual hacia niños, niñas y adolescentes. Aportes hacia la construcción interdisciplinar para su atención e intervención".
Mención:
. Berzzi, Carolina (seudónimo: Matilda Del Pianno), Rosario.
"Las trayectorias escolares de los niños trabajadores".

INVESTIGADORES SIN LÍMITE DE EDAD
Premio:
. Brebbia, Juan Máximo (seudónimo: Catártico), Rosario.
"Sobredeterminaciones (entre lo predisposicional y lo actual) del maltrato Parento-Filial, en Madres y Padres que lo sufrieron durante su infancia y que actualmente lo perpetran, en formas de violencia física, violencia simbólica, y negligencia".
Mención:
. Sarro, Damián (seudónimo: Gaspard De Coligny), Sargento Cabral.
"El *bullying* y el contrato sinalagmático".

3- Artística: dirigida a la presentación de expresiones artísticas en distintos soportes sobre la problemática de la violencia en niñas, niños y adolescentes.
Se presentaron 19 obras cuyos autoras y autores son niñas, niños y adolescentes de Rosario, San Justo, Villa Cañás, Villa Ocampo, Coronel Domínguez y Soldini. Y 23 obras de adultos, provenientes de Rosario, Santa Fe, Reconquista, Funes, Venado Tuerto, San Justo y La Plata.

Las y los ganadores y mencionados son:

ADULTOS
Premio:
. "Juegos nocturnos". Cuento. Ana Paula Rivero Berrone (seudónimo: Maga), Santa Fe.
Menciones:
. "Ignorar deja marcas". Cortometraje. Cristian Gregorio (Seudónimo: El niño ska), Funes.

. "Identidad Oculta". Cortometraje. Nahuel Malanot (Seudónimo: Toty), Rosario.
. "Tantuyomío". Juego. Gabriela Davies y Silvia Torres Luyo (seudónimo: Lilah), Santo Tomé.

ADOLESCENTES
Premio:
. "¿Lobo está?" Audiovisual. Nazario Saravia (Seudónimo: Nazario), San Justo.
Menciones:
. "Injusticia". Video clip. Vanesa Baravalle, Ana Kaenel, Karen Ferreyra (Leandro, Emanuel, Jonatan, Javier, Macarena, Natalia, Maria de los Angeles y Leandro), (Seudónimo: Kawi). Integrantes de la Mesa de Gestión Joven, Centro Integrador Comunitario del Barrio Tío Rolo, Rosario.

. **"Quien se refleja en este espejo tiene derechos a ser quien es y a seguir buscando quién quiere ser".** Fotos. Florencia Mansilla, Antonela Mattei, Milagros Molina, Cintia Pereyra, Lucia Perez, Selene Rambaud, Melisa Rivero, Rocío Simunovich (Seudónimo: Las Juanas). Escuela Normal Superior N 38 D.F.S, Villa Cañás.
. **"Serán Eternos".** Audiovisual. Yanina Bravo, José Zapata, Damaris Fernandez, Judith Reynoso, Aldana Sosa, Juan Pablo Ramos. (Seudónimo: M26) Movimiento 26 de junio. Frente Popular Darío Santillán, Rosario.
. "Muñecas maltratadas por querer intentar una vida". Video y textos. Ariana Anrriquez, Aldana Bortoli, Yamila Fernandez, Marianela Flores, Maria Laura Vera (Seudónimo: Las Coques). Escuela Superior de comercio Nº 45, San Justo.

NIÑAS Y NIÑOS
Premio:
. "No más nubarrones". Poesía y mural. Escuela Primaria N° 204 Florentino Ameghino (Seudónimo: Esperanza), San José de la Esquina.
Esta ha sido una valiosa experiencia para el Observatorio y la Defensoría, debido a la **participación** y la representatividad a nivel provincial dada por producciones presentadas desde distintos puntos del territorio santafesino. La originalidad y el compromiso de cada propuesta constituyen un gran aporte para seguir trabajando colectivamente en torno a esta problemática.

Los trabajos recibidos ya forman parte de la Multiteca del Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia de la Provincia de Santa Fe que podrá ser consultada por todas y todos los que tengan interés en investigar el tema o nutrir su abordaje en la práctica[2].

La difusión del Concurso en todas las escuelas de la Provincia a través del Ministerio de Educación fue estratégico no sólo para convocar experiencias territoriales y producciones de chicas y chicos, sino también para dar a conocer al Observatorio y a la Defensoría en las distintas localidades y comunas. Esto no solo permitió cumplir con el principio de universalidad desde la promoción, sino también articular con las instituciones del Primer Nivel que de manera temprana detectan situaciones emergentes y posibles vulneraciones de derechos.

La Campaña ha incidido también en el trabajo que desempeña el Área de Atención Integral, ya que durante 2013 la cantidad de casos abordados fueron más del doble de los recibidos durante 2012. Lo que demuestra el fortalecimiento de las articulaciones entre las Áreas y entre el Observatorio y la Defensoría.
Para garantizar la universalidad también en el acceso, la Defensoría recibe reclamos y consultas y brinda asesoramiento de manera gratuita y sin intermediarios a las niñas, niños, adolescentes y adultos que lo soliciten. Éstas son anónimas y pueden hacerse personalmente, por teléfono, por correo electrónico o a través de Facebook o del Sitio Web de la Defensoría.

2- Trabajos Ganadores Primer Concurso de Producciones y Prácticas colectivas (en línea). Disponible en: http://www.defensorianna.gob.ar/no-te-borres/1-concurso-de-producciones-y-practicas-colectivas.htlm

CICLOS DE FORMACIÓN

Se trató de un espacio dedicado al encuentro, la reflexión y la generación de conocimientos compartidos apuntando a la identificación de estrategias relevantes para el cuidado de niñas, niños y adolescentes desde la promoción de una cultura y estrategias de no violencia. Este espacio se constituyó como una instancia de formación a nivel interno del equipo de la Defensoría Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes y del Observatorio, ya que en las clínicas de trabajo se pudieron analizar los casos abordados en compañía de las y los especialistas en las distintas temáticas.
A su vez, la convocatoria a especialistas invitados tuvo siempre una instancia de encuentro con los demás actores que integran el Sistema Provincial de Infancia y de **participación abierta al público en general.** Con el objetivo de aportar en la formación, profundización, difusión, en torno a las diferentes situaciones de violencia vividas por las niñas, niños y adolescentes y en la **construcción del cambio cultural que implica el nuevo paradigma de niñez y adolescencia.**
El primer encuentro se realizó en la sede de la Fundación del diario *La Capital* de Rosario y los siguientes en el Museo de la Memoria de Rosario. Las temáticas que se abordaron en los mismos giraron en torno a:

• **La responsabilidad social de los medios.** Cómo trata el periodismo los casos de violencia que tienen como víctimas a niñas, niños y adolescentes. A cargo de Sonia Tessa, periodista y editora del diario *Rosario 12,* colaboradora del Suplemento "Las 12" de *Página 12* y Alicia Cytrynblum, directora de la ONG Periodismo Social.

• **Los sistemas de protección integral de la niñez y la adolescencia.** Prácticas institucionales desde el enfoque de derechos. A cargo de Luis Pedernera, Coordinador de la Comisión de seguimiento a la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas en Uruguay y Gimol Pinto, Especialista en Protección de la Niñez y la Adolescencia.

• **El derecho a la integridad de niñas, niños y adolescentes y los entornos familiares.** Análisis y miradas interdisciplinarias. A cargo de Bettina Calvi, Doctora en Psicología e investigadora de la Universidad Nacional de Rosario, Especialista en temáticas de maltrato y abuso en la niñez; Viviana Della Siega, Comunicadora Social, vicepresidenta del INSGENAR (Instituto de Género, Derecho y Desarrollo), ONG que trabaja por los derechos humanos de mujeres y niñas; y Alberto Simioni, Médico pediatra, referente del Área adolescencia del Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe.

• **Para hablar de/con chicas y chicos.** Claves para pensar a las niñas, niños y adolescentes como sujetos y no objetos de las noticias. A cargo de Natalia Calisti, del Área de Comunicación de Unicef Argentina y Hugo Muleiro, periodista y miembro del equipo de Promoción de Derechos de la Defensoría del Público.
Esta última charla estuvo acompañada por un taller de formación en periodismo de datos y uso del devinfo para periodistas y responsables de comunicación de las distintas áreas de gobierno, a cargo de Unicef y la ONG Checkeado.com.
Algunos fragmentos de estas ponencias han sido citados en el presente informe, reforzando la **pluralidad de voces** que se necesitan para aproximarse **al tema en su integralidad**.

RONDA RONDA

En el año 2012 se desarrolló un primer taller para los actores del Sistema de Infancia de la Provincia de Santa Fe, promovido por la Defensoría Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes, con motivo de la presencia de Jean Zermatten, presidente del Comité de los Derechos del Niño de la ONU en la ciudad de Rosario.

En ese encuentro todos los actores acordaron como tema central avanzar **en la articulación de los niveles de intervención y las estrategias de las agencias estatales.** A fin de llevar adelante este desafío la Defensoría, en el marco del Observatorio de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia, pone en marcha "La Ronda Ronda", un espacio para la reflexión y producción conjunta entre actores del Sistema de Infancia de la Provincia de Santa Fe. En este ámbito se irán presentando los análisis y producciones desarrolladas tanto desde el sistema de información del Observatorio como desde las conclusiones de las distintas acciones que integran esta campaña, en vistas a gestar acuerdos y redes para desarrollar acciones concretas, herramientas, sistemas de información conjunta, protocolos de actuación y **políticas públicas integrales** que permitan el abordaje y la prevención de la violencia contra niñas, niños y adolescentes.

AGENDA NORMATIVA

En vistas de **la universalidad que plantean las legislaciones,** se inició la construcción de un proyecto de ley que será presentado en el Congreso de la Nación para incluir la tipificación del "Maltrato infantil" en el Código Penal Argentino. La propuesta consiste en incorporar el Artículo 94 bis, en pos de avanzar **hacia una legislación sustantiva penal con especial consideración de las niñas y niños como objeto de tratamiento diferencial** a la hora de tipificar hechos criminales de los cuales son víctimas; y por su sola condición de niñas y niños.

Se necesita un cambio cultural

El cambio de paradigma implica un cambio cultural. La Defensoría entiende que los medios de comunicación son uno de los agentes clave para lograr ese cambio mediante la sensibilización de la sociedad sobre los derechos de la niñez y la adolescencia, aportando elementos de análisis y denuncia para el pleno cumplimiento de los mismos. Ahora bien, muchas veces estos derechos suelen ocupar lugares en los medios a partir de una revictimización de las niñas, niños y adolescentes afectados. Por eso, parte del trabajo de la Defensoría está puesto en **observar e interpelar a los medios de comunicación sobre el uso de la imagen y la identidad de niñas, niños y adolescentes, el lenguaje empleado, la importancia de la no estigmatización y la necesidad de darle voz a las chicas y chicos cuando esto no requiera justamente vulnerar su intimidad.** Esta estrategia se basa en **tres líneas de trabajo: la incidencia y la articulación institucional, el monitoreo de medios y la capacitación a periodistas.**

• La capacidad y el poder de incidencia se manifestó en situaciones puntuales donde la cobertura de los medios de comunicación puso o podría poner en riesgo el interés superior de las y los niños. Por ello, se estimó pertinente efectuar **articulaciones y comunicaciones con el Poder**

"Cumbia que cuenta mi cuerpo".

Expresada por un adolescente en los talleres literarios del I.R.A.R.

Judicial, redacciones y productoras, la AFSCA y la Defensoría del Público.

• Por su parte la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes junto al Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia de Santa Fe –en el marco de la Campaña Provincial para la Prevención del Maltrato hacia Niñas, Niños y Adolescentes– dieron origen al **Monitoreo de Medios.**

• A partir de la incidencia y el relevamiento de noticias se iniciaron ciclos para brindar herramientas a los/as periodistas y trabajadoras/es de prensa que ayuden a poner en práctica una **comunicación responsable** y con enfoque de derechos.

Con la puesta en marcha del Monitoreo de Medios se plantearon dos objetivos: conocer si las niñas, niños y adolescentes son parte de la agenda pública y registrar cómo son mencionados por la prensa.

La Ley Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes 26.061, la Ley Provincial de Promoción y Protección Integral 12.967 y la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26.522 dieron el marco necesario para la realización de este relevamiento de noticias.

La intención de este primer relevamiento exploratorio fue realizar un diagnóstico acerca de la difusión de informaciones vinculadas a niñez y adolescencia, reconocer la presencia de esos contenidos en la agenda de los principales diarios impresos de la Provincia, analizar en qué fuentes se basan dichos contenidos (si existe **pluralidad** de voces, actores y sujetos y por ende, equilibrio informativo), cuáles son las fuentes prioritarias consultadas, la profundidad de las coberturas y si éstas contribuyen a la promoción y defensa de los derechos.

METODOLOGÍA Y MATRIZ DE ANÁLISIS

Sobre el universo de los diarios impresos de la ciudad de Santa Fe (*El Litoral y Diario Uno*) y de la ciudad de Rosario (*La Capital, El Ciudadano y Rosario 12*) se seleccionó una muestra que abarcó ediciones en papel desde marzo hasta diciembre de 2013. El método que se empleó fue el de "semana compuesta"[3].

El estudio abarcó las noticias que hicieron referencia a niñas, niños y adolescentes y aparecieron en el cuerpo de los periódicos, excluyéndose aquellas informaciones breves, los llamados sueltos, las cartas de lectores y las editoriales. Tampoco fueron analizadas aquellas publicadas en los suplementos especiales de los diarios. Se analizaron en total 294 piezas.

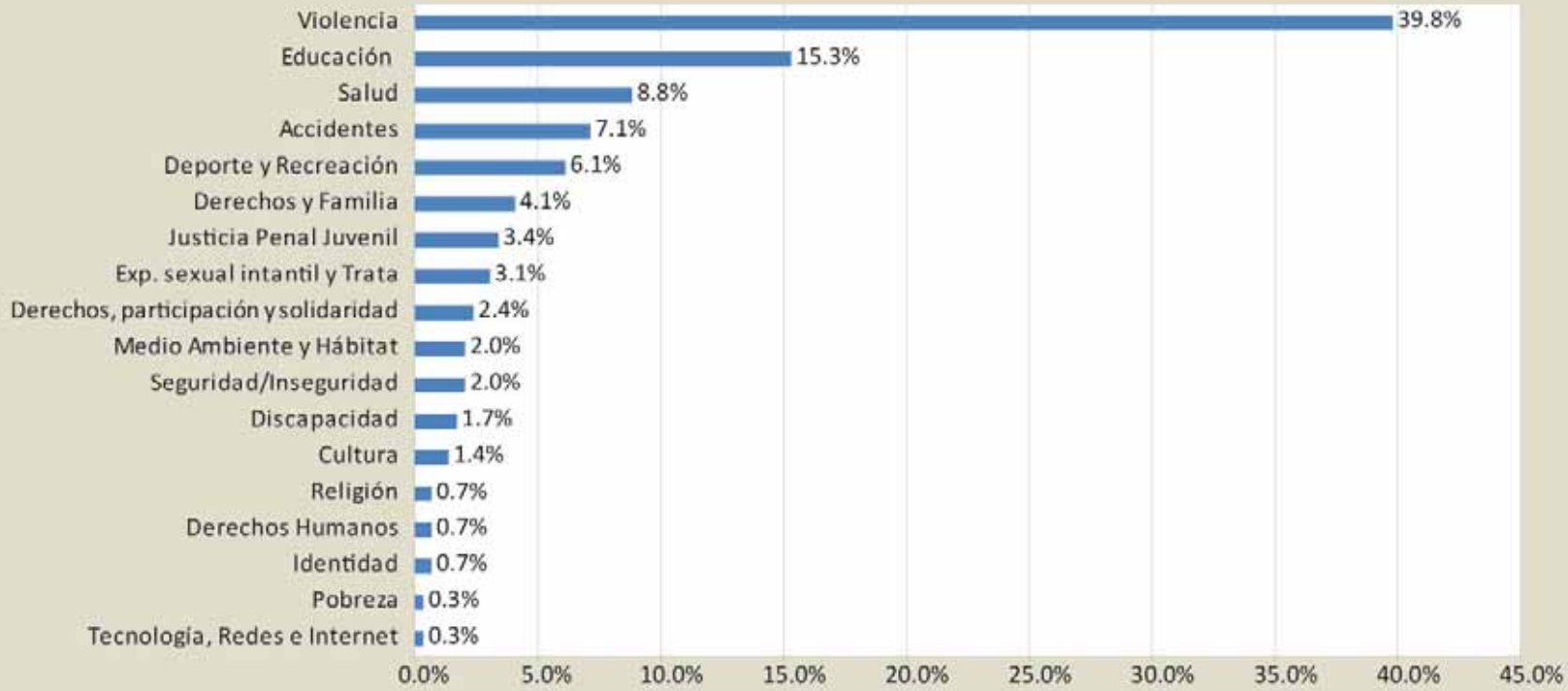
Basados en los rasgos generales de la metodología de monitoreo de la Red Andi (Agencia de Noticias por los Derechos de Infancia)[4] –a la que el equipo de la Defensoría accedió a través de una capacitación a cargo de Alicia Cytrymblum, presidenta de Periodismo Social– se elaboraron una serie de indicadores y categorías que conformaron la matriz de análisis de las noticias. Estos son: la pertinencia y la pluralidad de las fuentes consultadas, el tratamiento de los puntos de vista de la noticia, la utilización de recursos que permiten comprender o contextualizar la información (estadísticas, normativas, legislaciones, políticas públicas). También se consideró un indicador de calidad la inclusión de la perspectiva de género, la ausencia de términos estigmatizantes o peyorativos para referirse a niñas, niños y adolescentes y si el tratamiento comunicacional contaba o no con enfoque de derechos.

3- Se tomó un día de cada siete desde el primer lunes de marzo estudiado y, a partir de él, se contaron siete días para determinar el siguiente martes, el siguiente miércoles, el siguiente jueves. De esa manera, quedó una muestra de 31 días para cada diario conformando un universo representativo de cada uno de los meses y los días de la semana. La idea de utilizar este método tuvo que ver con eliminar parte de las eventuales coyunturas diarias que pudieran afectar a la cobertura.

4- Red de agencias de noticias latinoamericanas comprometidas con la promoción de los derechos de la niñez y la adolescencia en la cobertura hecha por los medios periodísticos de la región. Cada agencia participante representa un país de América Latina y todas trabajan a escala nacional y regional con base en una metodología creada, aprobada y consolidada por ANDI (Agencia de Noticias por los Derechos de la Niñez) en Brasil, que se fundamenta en la aproximación del Tercer Sector a la prensa y viceversa. Fue creada el 30 de septiembre de 2003, sus trabajos prácticos se iniciaron en enero de 2004 y actualmente reúne doce agencias en la región. Por Argentina, la agencia miembro es Periodismo Social.

GRÁFICO 8.1

Temas trabajados por los principales diarios de la ciudad de Rosario y Santa Fe según prevalencia (en porcentaje). Provincia de Santa Fe. 2013.



Fuente: Observatorio de Derechos de la niñez y adolescencia - Monitoreo de Medio.

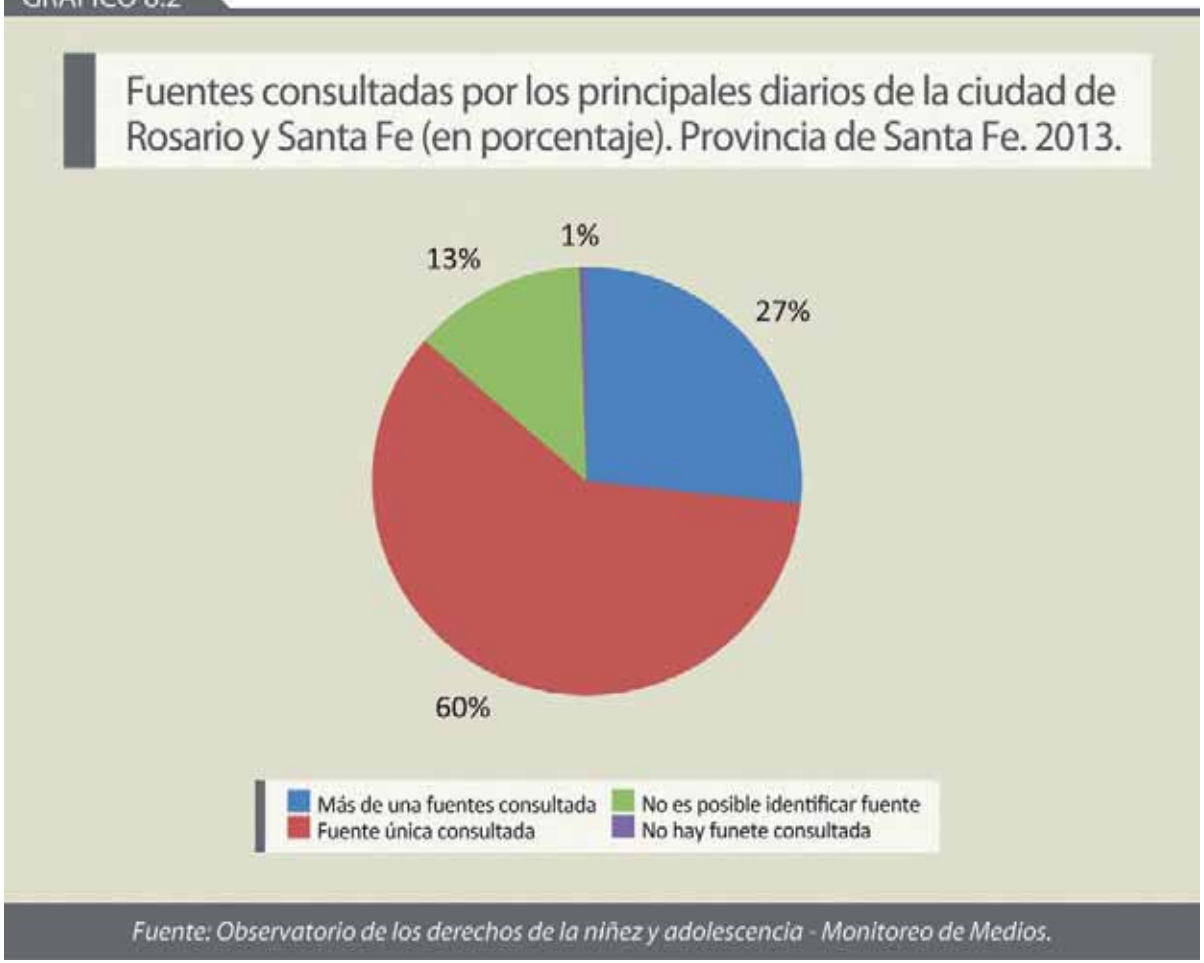
De acuerdo a los resultados arrojados por el monitoreo, **el derecho a la integridad y protección es el más vulnerado.** Es así que **la violencia en todas sus formas fue el tema más tratado por los medios a la hora de hablar de niñez y adolescencia en los cinco diarios analizados durante 2013.**

Las noticias que tenían a la Violencia como eje y que involucran a niñas, niños y adolescentes representaron el 40% del total. El segundo tema con mayor presencia fue Educación (15%) y a continuación Salud con 9%.
En el cuarto puesto se encontró Accidentes (7%), por debajo Deportes y Recreación (6%) y un poco más atrás Justicia Penal Juvenil, que no supera el 2%.

Aun siendo 2013 el año de la implementación del voto joven, las noticias vinculadas a Derechos y Participación alcanzaron solamente el 2%.
Según un monitoreo del Capítulo Infancia de Periodismo Social[5] realizado en 2007 a nivel nacional, la violencia ya lideraba el ranking de temas más tratados en los periódicos más importantes de todo el país con un 21,9%, seguido por Educación con un 19,4% y Salud con un 11,1%.
Uno de los grandes ausentes fue el tema de Discapacidad que sólo estuvo presente en el tratamiento periodístico en un 2%, hecho significativo si se considera que en Santa Fe hay 404.221 chicas, chicos y adolescentes con algún tipo de discapacidad.

GRÁFICO 8.2

Fuentes consultadas por los principales diarios de la ciudad de Rosario y Santa Fe (en porcentaje). Provincia de Santa Fe. 2013.

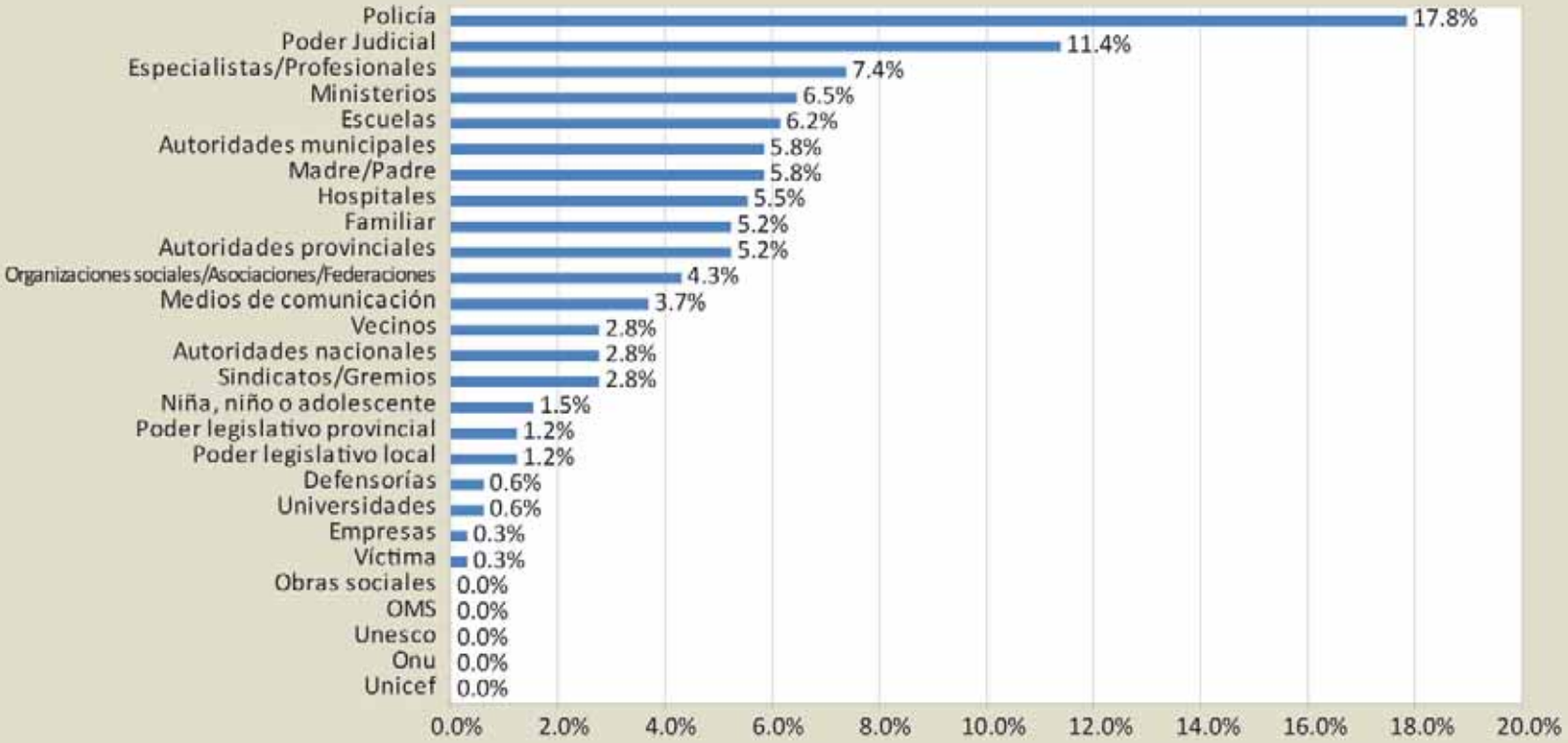


Fuente: Observatorio de los derechos de la niñez y adolescencia - Monitoreo de Medios.

5- Niñez y Adolescencia en la prensa argentina. Monitoreo 2004-2007. Dossier Especial Violencia-Educación. (Periodismo Social-Capítulo Infancia).

GRÁFICO 8.3

Fuentes utilizadas por los principales diarios de la ciudad de Rosario y Santa Fe (en porcentaje). Provincia de Santa Fe. 2013.



Fuente: Observatorio de los derechos de la niñez y adolescencia - Monitoreo de Medios.

El 60% de las notas analizadas emplean sólo una fuente de consulta sin poner en juego la pluralidad de voces propias del nuevo paradigma de comunicación que hace de la información un bien social.
La más utilizada y citada es la Policía, con un 18%. Mientras que **en segundo lugar** se coloca **el Poder Judicial con un 11%.**
De este relevamiento surge la necesidad de aumentar la presencia de otras fuentes oficiales como las instituciones del Estado especializadas en las problemáticas de niñez y adolescencia así como las fuentes autorizadas constituidas por organizaciones sociales.

En el 7% de los casos se consultó a profesionales y especialistas para abordar temas de niñez y adolescencia, mientras que ministerios, escuelas, hospitales, autoridades municipales y padres se equiparan con un 6% cada uno como fuentes de consulta.

Sólo se recurrió a organizaciones sociales y asociaciones civiles referentes en la temática en un 4% de las notas, únicamente el 3% mencionó fuentes nacionales y nada más que un 2% de los artículos le dio lugar a la voz de las chicas y chicos pese a que es un derecho plasmado en la Convención de los Derechos del Niño el emitir su opinión.

Por su parte, las Defensorías fueron consultadas en un 1%, según la muestra relevada en 2013. La Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe fue fuente de información a través de propuestas y proyectos concretos en cuatro oportunidades[6]:

Ya en el monitoreo de 2007 de Capítulo Infancia/ Periodismo Social se revelaba que la Policía era la principal fuente de información de la prensa sobre todo en los casos de violencia con un 24,9%, seguida por la familia en un 19,5%.

6- (En línea) Disponibles en: http://www.elciudadanoweb.com/ante-la-duda-hay-que-intervenir/
http://www.lacapital.com.ar/ed_educacion/2013/5/edicion_200/contenidos/noticia_5000.html
http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/18-40713-2013-09-24.html
http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2013/08/10/nosotros/NOS-08.html

GRÁFICO 8.4

Fuente: Observatorio de los derechos de la niñez y adolescencia - Monitoreo de Medios.

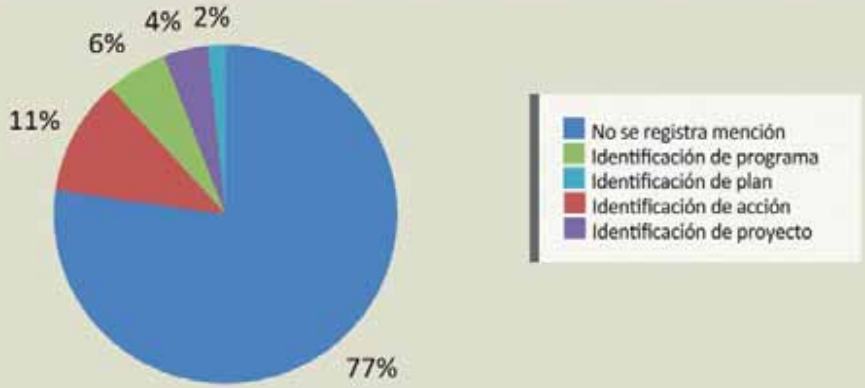
El 93% de las notas no utiliza estadísticas y, en algunos casos, cuando lo hace no especifica el origen de las mismas.

Además, el 90% no cita legislación de ningún tipo (general ni específica en materia de niñez y adolescencia) y el 77% no cita políticas públicas referidas a chicas y chicos.

Se entiende que no sólo importa la cantidad de noticias sobre chicas y chicos sino también la calidad. Por eso, cuando un hecho involucre a una niña, niño o adolescente es necesario que los medios brinden información que ayude a entender las causas de la situación para que no sean interpretados como casos aislados. Utilizar fuentes confiables, citar estadísticas, consultar a investigadores y profesionales especializadas/os en la temática y emplear un marco legislativo para conocer cuáles son los derechos vulnerados detrás de esa noticia, son algunas de las claves para generar una cultura periodística con enfoque de derechos.

GRÁFICO 8.5

Mención de Políticas Públicas por los principales diarios de la ciudad de Rosario y Santa Fe (en porcentaje). Provincia de Santa Fe. 2013.



Fuente: Observatorio de los derechos de la niñez y adolescencia - Monitoreo de Medios.

GRÁFICO 8.6

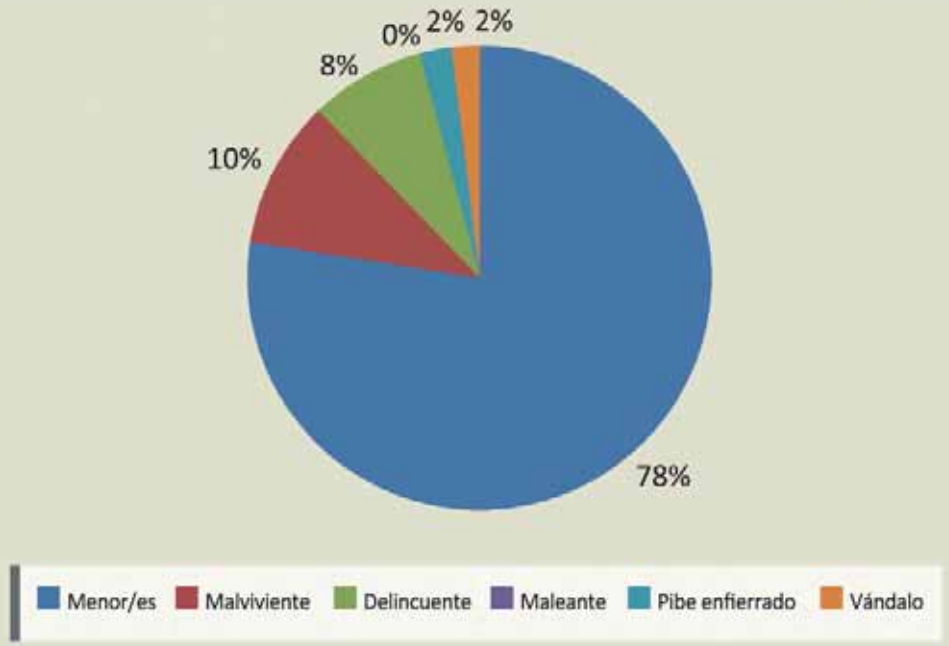
Mención de legislaciones por los principales diarios de la ciudad de Rosario y Santa Fe (en porcentaje). Provincia de Santa Fe. 2013.

Fuente: Observatorio de los derechos de la niñez y adolescencia - Monitoreo de Medios.

Son niños, no menores

GRÁFICO 8.7

Términos peyorativos utilizados por los principales diarios de la ciudad de Rosario y Santa Fe (en porcentaje). Provincia de Santa Fe. 2013.



Fuente: Observatorio de los derechos de la niñez y adolescencia - Monitoreo de Medios.

Se define como niñas, niños y adolescentes a todas las personas menores de 18 años. No son posesión ni de sus padres ni del Estado, no son personas en formación ni futuras personas. Tienen la misma categoría que los adultos y son sujetos de derecho. Sin embargo, como esta forma de concebir a las niñas y niños es relativamente nueva todavía, quedan viejos resabios que aparecen con frecuencia en las menciones que los medios de comunicación hacen de chicas, chicos y jóvenes. Aunque los índices no son tan elevados **sigue apareciendo en los discursos masivos la presencia de términos estigmatizantes, peyorativos, que están más que naturalizados.** Es habitual que en los medios se identifique como "menores" a quienes se encuentran en conflicto con la ley penal, marcando así una diferencia con el resto de las chicas y chicos.

En las 294 noticias monitoreadas sólo se registraron 48 menciones que remiten a estigmatización y estereotipos, **la mención que aparece con más frecuencia es la más difícil pero al mismo tiempo la más necesaria de desterrar: la palabra menor, con una presencia del 78%.** En segundo y tercer lugar aparecen términos como malviviente (10%) y delincuente (8%).

"Dos menores heridos de bala", "Hermanos en delito", "El menor delincuente", "Un par de

pequeños maleantes", "jóvenes vándalos", entre otros, son algunas de las expresiones aparecidas en los diarios monitoreados.

En tanto, un 15% de las noticias reflejó la vulneración del derecho a la intimidad y a la propia imagen, ya que fueron publicados datos (nombre, apellido, apodo, o iniciales) e información de niñas, niños y adolescentes, de sus familias y de su centro de vida (barrio, escuelas, zona donde residen) o imágenes de las chicas y chicos, violando de esta manera los derechos mencionados. Pero sobre todo revictimizándolos, ya que en la mayoría de los casos sus derechos ya habían sido vulnerados con anterioridad a la noticia.

CAPACITACIÓN PARA PERIODISTAS

Con el objetivo de brindar herramientas a las y los trabajadores de prensa –para lograr mejores coberturas a través de una cultura periodística que ubique en el centro de la agenda a los derechos de niñez y adolescencia–, desde la Defensoría se trabajó en jornadas de debate y formación en línea con el nuevo paradigma. Se trabajó en la recomendación de "las diez buenas prácticas periodísticas", que fue entregado a distintos trabajadores/as de prensa de la Provincia.
En noviembre de 2013 se realizaron –en conjunto con Unicef Argentina– las jornadas por una comunicación plural y democrática de la niñez y la adolescencia "Para hablar de/con chicas y chicos" destinada a periodistas (de Rosario, Santa Fe, Rafaela, Reconquista y Venado Tuerto) y trabajadores de comunicación de las áreas de gobierno (del municipio de Rosario y de la Provincia de Santa Fe).
Participaron 45 periodistas de la ciudad de Rosario (diarios *La Capital, El Ciudadano, Rosario 12, Cruz del Sur,* Rosario3.com, radios Universidad, LT8, LT3, canal 3, Cablevisión), Santa Fe (diarios El Litoral, Uno, radios LT10 Universidad, LT9, Notife.com), Rafaela (diarios *Castellanos y La Opinión*), Reconquista (Reconquistahoy.com y Radio 10) y Venado Tuerto (Venado24 y diario *El Informe*) y también trabajadores de prensa de las secretarías de Cultura, Promoción Social, Salud, Juventudes del municipio de Rosario y de los Ministerios de Salud, Educación, Desarrollo Social, Comunicación y Gabinete Joven del Gobierno de Santa Fe.
La capacitación estuvo a cargo del equipo de UNICEF Argentina, Chequeado.com, Defensoría del Público y Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe.
El eje de la primera jornada se centró en la importancia del periodismo de datos abiertos, el

"BUSCA UN LECHO ROJO LLENO DE PALABRAS Y OPORTUNIDADES. SI PUDE ELEGIR LA LIBERTAD EN MI MUNDO DE INCERTIDUMBRE".

Frase escrita colectivamente por chicas y chicos durante la votación del Presupuesto Participativo Joven, Rosario.

acceso a información veraz y confiable y el uso de la herramienta InfoArgentina en las rutinas periodísticas. La segunda actividad giró en torno al tratamiento que los medios de comunicación hacen de las noticias sobre niñez y adolescencia, el marco legislativo vigente en materia de comunicación, el uso del lenguaje y la presencia y ausencia de la voz y la opinión de chicas y chicos en los temas que los referencian.

Del balance de ambas jornadas se destacó, entre lo expuesto por parte de los participantes, **"las dificultades con el poco tiempo disponible para la producción de notas y dificultad para ampliar sus fuentes". Además, "la falta de formación de periodistas y comunicadores en materia de niñez y adolescencia,** salvo aquellos de alguna manera especializados en la temática, el poco o nulo interés de las empresas en invertir tiempo y dinero en la capacitación de sus trabajadores y en cómo la rapidez de las rutinas periodísticas diarias atenta muchas veces contra la calidad de la producción".

ALGUNAS CONCLUSIONES DEL MONITOREO

Es necesario que la niñez y la adolescencia sean parte de la agenda pública y no queden invisibilizadas. No concebir a las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos plenos es una problemática que se refleja diariamente en el tratamiento periodístico cuando se hace un abordaje de este segmento social. Muchas veces los medios le dan a chicas, chicos y jóvenes espacios secundarios y en los casos que son el centro de la información eso casi nunca tiene que ver con buenas noticias.

Es por eso que luego de este monitoreo exploratorio es preciso destacar que no sólo importa la cantidad de notas sobre chicas y chicos que aparecen en los medios, sino fundamentalmente la calidad. Los medios de comunicación son actores clave en tanto la información sea un servicio de interés social y no una mercancía.

Para ello, es necesario entender que detrás de cada noticia sobre niñez y adolescencia en riesgo hay siempre un derecho vulnerado. Y como nadie reclama por un derecho que no se conoce, es imprescindible que la nota cuente con información precisa acerca de aquello que debería cumplirse y no se está cumpliendo.

Es sabido que los cambios son culturales y no se sostienen sólo y únicamente con la sanción de una nueva norma. Sin embargo, es notable que aún los vestigios del Patronato sigan vigentes en materia de comunicación.

Esto se refleja en que, de acuerdo a los resultados arrojados por el monitoreo, la fuente más consultada por la mayor parte de la prensa sigue siendo hoy la Policía (18%) y en segundo lugar el Poder Judicial (11%). Toda una señal de persistencia del viejo paradigma y la necesidad de consolidar un enfoque de derechos.

Tampoco alcanza, aunque es un gran paso, con dejar de llamar a las chicas y chicos "menores". Un avance propicio sería comenzar a hacerlos visibles a través de acciones positivas en las que están involucrados, que por cierto, son muchas. Aún durante 2013, el año en que se implementó el Voto Joven a partir de los 16 años, las informaciones sobre derechos y participación acapararon tan sólo el 2% de las páginas de los diarios santafesinos. ¿Acaso las chicas y chicos que emitían su voto por primera vez no tenían nada para decir al respecto? "Ustedes hablan de darle lugar a la opinión de los chicos, pero cuando hay un hecho de violencia en una escuela la directora de la institución cierra las puertas, bloquea la comunicación con docentes y alumnos, quedan aislados y no se les puede preguntar a ellos del tema. ¿Cómo hacemos entonces? ¿No es una contradicción pedir que se haga oír su voz?", preguntó un periodista, entre confundido y preocupado, durante una jornada de las capacitaciones sobre enfoque de derechos en la prensa.

La respuesta del periodista y miembro de la Defensoría del Público, Hugo Muleiro, que participaba del panel fue taxativa: "Es que en las escuelas pasan muchas más cosas que la violencia". Entonces: ¿dónde hacen foco los medios a la hora de contar acerca de chicas, chicos y adolescentes? ¿Por qué la mayoría de las noticias sobre niñez y adolescencia tienen como eje central la violencia?

Es importante que las y los jóvenes se empoderen, pero no es un dato menor que eso también se convierta en noticia. Desde la Defensoría se asistió a actividades como las del Presupuesto Participativo Joven, "De ESI se habla" (Programa de Educación Sexual Integral), El Congreso de los Chicos. Hablemos de la Felicidad, El concierto "En Clave Compartida" en apoyo a las orquestas de barrios Triángulo y Tablada, talleres del Instituto de Recuperación del Adolescente Rosario (I.R.A.R.) donde se recogió la voz de chicas y chicos que participaban. Sin embargo, ese registro fue bajo y casi nulo en los medios de comunicación, salvo a través de las voces de los adultos al frente de cada una de las iniciativas.

Por eso es necesaria no sólo una pluralidad de voces sino también de miradas, para que niñas, niños y adolescentes sean sujetos de derechos comunicacionales y no objetos para el consumo. Que prime el interés superior del niño/a y no la "venta de noticias" o el "imponer tendencias" como si se trataran de modas.

Es frecuente que la nota de tapa de una edición dominical mencione en grandes titulares "el descontrol de los jóvenes durante el fin de semana", "el consumo durante la previa del boliche", "la bebida preferida por los adolescentes", "el día de la chupina", o "los destrozos en los festejos de la primavera". Pero es casi nula la aparición de notas que reflejen sobre lo que se discute en los centros de estudiantes, las producciones artísticas y colectivas realizadas en escuelas, los trabajos audiovisuales de algún taller barrial, lo que dicen los cuentos, grafittis y letras de canciones que componen adolescentes y jóvenes, ya sea en el centro o los márgenes de las ciudades. Experiencias que existen a lo largo de todo el territorio santafesino y que la Defensoría logró reunir, aunque sea en parte, durante 2013 a través del Primer Concurso de Producciones y Prácticas Colectivas, en el marco de la Campaña "La violencia deja marcas. No te borres. Sumate a escribir otra historia"[7].

¿Qué ven los medios de comunicación cuando ven a los jóvenes? Es una pregunta que invita a pensar en la necesidad de darle al público el contexto, un marco que le posibilite entender que esas informaciones tienen una serie de variables causales, que no ocurren porque sí, para, de este modo, no convertir a las víctimas en victimarios.

Por eso entendemos que es fundamental poner en crisis a la luz de la historia lo que no necesariamente debe ser así, para **pensar que puede ser de otro modo. Contar con el compromiso de las y los periodistas para conseguir el cambio que las chicas y los chicos se merecen.**

Y escuchar la voz de quienes tienen voz

Durante siglos se ha partido de la construcción de la infancia sin voz y así las y los chicos han sido históricamente excluidos de los ámbitos públicos de expresión y participación. Sus opiniones no solo no se han tenido en cuenta en el mundo adulto, sino además no se han generado los canales para preguntárselas.

A partir de la Declaración Universal de los Derechos del Niño en 1989 se reconocen los derechos humanos de las y los habitantes más pequeños del mundo. Esta legislación internacional comienza a nombrarlos como "sujetos de derechos", ampliando el concepto de ciudadanía a la niñez y la adolescencia, otorgándole sus derechos a expresarse, participar y reclamarlos ante el Estado y la sociedad en libertad.

En el marco de esta nueva institucionalidad cabe preguntarse qué de estas palabras, escritas por las y los adultos, se plasma en acciones. Qué de lo que se dice se hace. **Porque del dicho al hecho, hay muchos derechos.**

DERECHO A EXPRESARSE Y PARTICIPAR

En este contexto de reconocimiento de derechos y abordaje sociocultural de las niñas, niños y ado-

7- Los trabajos que recibieron premios y menciones se pueden ver (en línea). Disponible en: http://www.defensorianna.gob.ar/no-te-borres/1-concurso-de-producciones-y-practicas-colectivas.html y la totalidad de los que participaron de la convocatoria formarán parte de una Multiteca de consulta pública.

lescentes como sujetos activos, se observa que los ámbitos institucionales para su expresión y participación siguen siendo reducidos o inexistentes.

Y es el derecho a participar, a expresarse y a que sus opiniones sean tenidas en cuenta lo que manifiesta que la democracia y las políticas públicas deben ser construidas con la participación de todas y todos, incluidas las y los chicos. Porque la legislación vigente postula que son "protagonistas de su propia vida para que participen en todas las decisiones que a ellas y ellos les conciernen"[8].

Del análisis comparado entre las tres legislaciones con respecto a este derecho, surge que tanto en la Convención como en la Ley de Promoción y Protección Integral de la Provincia de Santa Fe se reconoce la participación de las niñas, niños y adolescentes en la formulación y seguimiento de las políticas públicas, y promueven la misma. En cambio, la Ley Nacional de Protección Integral no incluye su participación directa en las políticas que las y los competen, sino que establece la inclusión de organismos y organizaciones que representen sus intereses. Esta diferencia de contenido marca dos lineamientos ideológicos contrapuestos, ya que tanto la Convención como la Ley Provincial conciben a las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos, con atribución para **defender sus derechos por sí mismos y participar directamente**; mientras que la Ley Nacional promueve la participación de organizaciones que –en su representación– defiendan sus derechos.
En este punto otra interesante diferencia se encuentra entre el derecho a "expresar su opinión como usuarios de todos los servicios públicos", definido por la Ley Nacional, y la "**participación activa de las niñas, niños y adolescentes en los ámbitos en que se efectivicen las políticas públicas",** definido por la Ley Provincial. Mientras que en la primera se define a las y los ciudadanos más pequeños como usuarios y al Estado como proveedor de servicios públicos, en la segunda se resalta la participación activa como sujetos de derechos en el ámbito de las políticas públicas, la libertad de ocupar la calle y ámbitos públicos sin previo aviso, la conformación de organizaciones integradas únicamente por niñas, niños y jóvenes. Aquí vemos que en la concepción de la participación se ponen en juego distintas maneras de concebir al Estado, a las y los ciudadanos, a la democracia. Una más cercana al ciudadano como consumidor (García Canclini, 1995), otra más cercana a la democracia participativa (Laclau y Mouffe, 1987).

Como lo define el Instituto Interamericano del Niño, Niña y Adolescente en uno de sus documentos de trabajo, esta "polisemia, o sea los diversos sentidos que se le pretende dar a la palabra participación no son un mero problema semántico; reflejan las resistencias del mundo adulto a reconocer las capacidades y potencialidades de los niños, niñas y adolescentes cuando se los habilita en procesos que los llevan a involucrarse en la construcción de soluciones a los problemas que hacen a sus vidas". (IINNA-OEA, mayo 2010)
Esta polisemia también se vincula con que "la participación ha devenido en una categoría de moda y por lo tanto categoría absolutamente ambigua, absolutamente frágil en su significación, en su sentido más profundo. La manipulación sobre la categoría ha devenido en una confusión mental". (Cussianovich, febrero 2003)

Es en este sentido que,asumir y defender la participación de las niñas, niños y adolescentes como derecho a ser parte de la definición de las políticas públicas que las y los involucran es una toma de posición y un punto de vista entre otros posibles. Significa concebir a las niñas y niños como seres humanos y, por tanto, como personas públicas. Porque al ser parte de un colectivo, son responsabilidad del conjunto de la humanidad. Es a partir de Convención y el reconocimiento universal de los Derechos Humanos que se abre la posibilidad para que la niñez y la adolescencia dejen de ser temáticas exclusivas del ámbito privado y se vuelvan una problemática social pública. **Reconocer a las niñas, niños y adolescentes en el ámbito**

8- Participación de niños, niñas y adolescentes. Cuadernillo 3. Colección: Comunicación, Desarrollo y Derechos. UNICEF, pág.15.

público es incorporar sus aportes, opiniones y participación en la búsqueda y construcción de una sociedad más justa y democrática, con igualdad de oportunidades para todas las personas. Y en este imaginario social puede encontrarse la posibilidad de cambio; el protagonismo de las y los niños en la vida pública tiene fuerza transformadora.

Bajo esta perspectiva de derechos se amplía la visión de la niñas y los niños como personas integrantes de la sociedad y se les reconoce su carácter como ciudadanas/os. Sin embargo, pasar a lo "público" sigue siendo ambiguo si por tal se entiende simplemente ser parte de la agenda del gobierno o sólo ser beneficiario de políticas públicas. Es decir, si se enmarca en las relaciones previstas por el código ya establecido y conocido, en lugar de construir y crear nuevas asociaciones e identificaciones.
Aplicar los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes implica generar un cambio en las actitudes, en las expresiones, en las disponibilidades de las personas que trabajan en instituciones comprometidas con la niñez y la adolescencia. Se debe tener apertura, flexibilidad y compromiso para escucharlas/os; tomar en cuenta sus prioridades y sus opiniones sobre lo que les sucede, ven y sienten. Bajo esta mirada, los marcos institucionales tienen la potencialidad para promover, contribuir y apoyar la organización de niñas y niños para que conozcan sus derechos y puedan participar en la toma de decisiones e incidir en los representantes del Estado. **Generar los mecanismos y el trabajo en red para que las y los chicos puedan crecer siendo y sintiéndose protagonistas de su vida personal y colectiva.**

Este protagonismo se relaciona con los principios de autonomía relativa, que persiguen que las y los chicos adquieran autodeterminación y libertad conforme a su etapa de desarrollo. Una búsqueda y un objetivo que son parte de la utopía y la lucha para que las sociedades tomen conciencia de sus principios ordenadores y puedan romper con su heteronomía. (Castoriadis, 1983-1989)
Es justamente este poder instituyente que tienen las instituciones lo que se pone en juego en la definición que tengan de participación, y es una gran oportunidad y un desafío para un nuevo organismo abocado a la defensa de los derechos humanos de las y los chicos. Tal como lo define Alejandro Cussianovich (2003), "La participación ha ido variando en su significado, producto del acomodo de la palabra a los intereses políticos y sociales del mundo adulto. De tal manera, se utiliza adecuándose a la expectativa que la institución defina. (…) El debate sobre el protagonismo comienza con la incorporación de conceptos significativos en nuestras culturas como defensa, defensor del pueblo".

"QUE TODOS LOS ARTISTAS SIGAN HACIENDO DIBUJOS".

Expresada por un niño en El Congreso de los Chicos. Hablemos de la Felicidad.

Es por eso que para la Provincia de Santa Fe abrir desde el Estado espacios para escuchar lo que las niñas, niños y adolescentes piensan y sienten, revalorizar sus palabras y modos de ver el mundo y plasmarlas en estrategias de gobierno, es uno de los grandes desafíos que presenta este Nuevo Paradigma. Para que la interpelación (Althusser, 1988) como sujetos de derechos desde las distintas instituciones públicas sea una realidad.

Esto implica un cambio cultural profundo, que genere ámbitos de encuentro e intercambio de opiniones donde las voces de las y los chicos sean consideradas competentes y con peso de decisión como las de cualquier otro ser humano. Transformación que, vista desde el Estado, plantea la necesidad de articular los diferentes discursos y creencias vinculados a la participación en la niñez y la adolescencia. Es decidir que este significante vacío (Laclau, 1996) que es "participación" no se llenará con cadenas de significaciones vinculadas al consumismo, la preciudadanía (hacer como que participan, pero sin poder para tomar decisiones finalmente), ni la manipulación (utilizar a las y los chicos para transmitir las propias ideas de las y los adultos); si se tiene como horizonte de sentido el protagonismo de las y los chicos en la construcción de una mejor calidad de vida para todas y

todos, una ciudadanía activa y participativa, la defensa de la democracia y el efectivo cumplimiento de los llamados derechos de autonomía para las y los habitantes más pequeños.

LA PALABRA GESTA

Expresarse no es solo un derecho fundamental y necesario para la construcción de la democracia. Nombrar ordena el mundo, el decir se ancla en el hacer, pone a circular socialmente sentidos compartidos, lo que se menciona se gesta, se le da existencia. Dejar de llamar infantes a las niñas y niños abre un abanico de posibilidades que están disponibles en la cultura, tiene una fuerza instituyente. Es decir que pueden hablar, manifestarse y deben ser oídas sus voces, en los canales y espacios ya existentes, instituidos, y en todos los que se pueden crear.

Este cambio histórico necesita ser acompañado de los relatos de las y los chicos, porque la manera de enmarcar la experiencia, y lo que de ella recordemos, es la narración (Bruner, 2006). Y porque es una necesidad humana ponerle palabras a los sueños, a las necesidades, a las luchas, a lo que duele, a lo que hace feliz.
De vital importancia para las y los chicos, que están creciendo y construyendo su realidad hilvanando imaginación, juegos, magia y fantasía. Todas las personas precisan encontrar su propia voz, narrar quiénes son, qué les gusta, qué les molesta, recuperar el propio relato de la vida entre los múltiples discursos que hablen "en nombre de". Para contar otro mundo posible necesitamos contar con ellas y ellos.

INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN

En la Campaña Provincial para la Prevención del Maltrato hacia Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe "La violencia deja marcas. No te borres. Sumate a escribir otra historia", la voz de las niñas, niños y adolescentes fue una de las principales acciones.

Se llevó adelante en distintos ámbitos y en articulación con diversos actores, haciendo foco en las propuestas que desde el Estado se abren para escuchar la voz de las y los chicos. Por un lado, en cuatro escuelas públicas de Rafaela y cuatro escuelas públicas de Reconquista, en el marco de la implementación del Programa de Salud Sexual Integral "De ESI se habla", en articulación con el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud y la Universidad Nacional del Litoral. Por otra parte, con los jóvenes en conflicto con la ley penal en situación de encierro, en el marco de los talleres literarios que se dictan en el I.R.A.R. Otra instancia se desarrolló en el marco del "Primer Congreso de los Chicos. Hablemos de la Felicidad", en articulación con el Ministerio de Innovación y Cultura, el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Educación. Además, se compartió un taller de Derechos para Jóvenes y un taller de Derechos para niñas y niños, diseñados e implementados por la Defensoría en conjunto con las y los adolescentes del Programa Jóvenes y Memoria que lleva adelante el Museo de la Memoria de la Municipalidad de Rosario y con las niñas y niños del Proyecto Socioeducativo El Patio de la ciudad de Santa Fe. Por último, en las jornadas por la semana de la juventud y en la votación del Presupuesto Participativo Joven en articulación con la Dirección de Políticas de Juventud de la Municipalidad de Rosario y el Gabinete Joven del Gobierno de Santa Fe[9].

Desde todas estas estrategias lo que se persiguió no fue solo consultar a las y los chicos sobre medios y fines, sino también establecer una vía para que sus opiniones y las planificaciones para la promoción de derechos de la Defensoría y el Observatorio puedan influirse mutuamente en la realización de planes y proyectos. **Sus frases y opiniones recorren el presente informe.**

Se asumió como prioridad y desafío que, a partir de las voces recabadas en el marco de la Campaña, se formule el diseño de la comunicación institucional de la Defensoría y el Observatorio basada en estos encuentros, intercambios y decisiones compartidas.

Las metodologías empleadas para conocer sus voces fueron la observación participante, entrevistas, talleres con dinámicas participativas de educación popular y encuestas estructuradas, tomando en cuenta que los métodos etnográficos son particularmente útiles para el estudio de la in-

9- Ver más en detalle en Anexo metodológico.

fancia. Ellos captan una voz y la participación más directa en la producción de datos sociológicos de lo que es usualmente posible a través de métodos experimentales de análisis e investigación. (Prout A. and James A., 1990).

CONOCER LAS PALABRAS DE LAS NIÑAS Y LOS NIÑOS

En la sistematización de las palabras que las niñas y niños expresaron durante "El Congreso de los chicos. Hablemos de la Felicidad", se identificaron como principales nudos temáticos la diversidad, la felicidad, los sueños, el amor, el cuidado del ambiente, lo público, los recuerdos, el tiempo.

La profundidad filosófica, la metáfora, el ingenio, expresados en los grandes temas de la humanidad (los que la mayoría de las veces son considerados difíciles de comprender y, por lo tanto, solo las personas adultas pueden reflexionar y construir sentido sobre los mismos) una vez más dan cuenta de que hay mucho por aprender de las y los más chicos. Que abrir canales institucionales para que se expresen y sean escuchados nutre de la mejor manera cualquier planificación, programa o iniciativa, porque **sus propuestas son innovadoras, creativas y sensibles**.

Durante el taller de Derechos realizado por y en la Defensoría con las niñas y niños de El Patio, se invitó a que, después de leer un cuento, dibujen aquello que sólo ellas y ellos (y no "los grandes") ven, sienten, escuchan. Sus dibujos expresaron monstruos y seres extraños que los/as asustan, que aparecen debajo de la cama o en la oscuridad; hadas y seres mágicos buenos, que les cumplen sus deseos; arañas y bichos, en tamaños reales o gigantes, que les dan miedo; arboles que hablan, árboles que escuchan sus deseos; pensamientos pesados, que nos persiguen o se apoyan sobre nuestras cabezas; un horizonte al que se puede llegar caminando, para ver el final del arco iris y el sol recostándose sobre la tierra de cerquita.

Sus relatos sobre seres y personajes –que desde la perspectiva adulta son irreales– deben ser respetados y tomados en cuenta. Porque a través de esas imágenes las niñas y niños hablan, cuentan sus emociones, y porque es una forma de acompañarlas/os en la apropiación del lenguaje poético y metafórico, fomentar su imaginación y nutrir desde el realismo mágico la construcción del mundo que las/os rodea.

Se debe tener en cuenta que los temores son más difíciles de expresar en público y a viva voz que las ideas propositivas. Es importante que los equipos y profesionales que trabajan cotidianamente con chicas y chicos generen climas y ámbitos de participación también individual, donde pueda aparecer aquello que se susurra, que se dice al oído o en voz bajita.

El arte, la creatividad y el juego son canales de comunicación que propician que las y los chicos sean emisores de sus propios mensajes, aquello que piensan, sienten y quieren decir. Esto debe reforzar y acompañar la exigibilidad de los derechos a la expresión, el juego, la recreación, que debe garantizarse en espacios y talleres de educación formal y no formal.

La relación con las plantas, los animales, los elementos de la naturaleza y el propio cuerpo se manifestó en todos los dispositivos, dando cuenta de un vínculo amplio e integrador con el espacio y el tiempo que habitan. Las niñas y niños tienen más disponible que las personas adultas el conocimiento del mundo que los rodea desde el deseo y la experiencia sensible. Sus palabras, que surgen de la necesidad social de ordenar y poner en común aquello que se percibe, enriquecen y amplían el código de los adultos. Sus palabras, a partir de las ya habladas, son hablantes; comuni-

can nuevos modos de contar lo que pasa. (Ponty, 1985)

El paradigma del buen trato se encarnó en todos los juegos, ya que el sintagma dominante en sus expresiones estuvo dado por las palabras *cuidar, querer, extrañar, paz, aprender*. Las y los chicos identifican y diferencian con claridad aquello que les hace bien y desean para ellas y ellos y para las chicas y chicos de todo del mundo, de aquello que les hace daño. En este sentido, predominaron las frases propositivas. Algo importante a tener en cuenta a la hora de pensar cómo las y los adultos construyen los discursos orientados a ellas y ellos.

OPINIÓN CONSULTIVA N° 1

Reconocimiento legal de niñas y niños pertenecientes a grupos familiares formados por dos mujeres o dos varones que no estén casados

La Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe establece en septiembre de 2012:

1) Concordar con la opinión de la Resolución 002/2012 de la Secretaría de Derechos Humanos dependiente del Ministerio de Justicia referente al derecho al reconocimiento e inscripción de niños y niñas de parte de parejas del mismo sexo formadas a partir de uniones de hecho, sin estar necesariamente casadas.

2) Iniciar, a partir del presente dictamen, las gestiones tendientes a la **adecuación del texto de la Ley Provincial de Promoción y Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes 12.967** atento que su redacción desconoce la realidad familiar de los niños/as y adolescentes cuyo **centro de vida esté formado por parejas del mismo sexo.**

Ver texto completo en Anexo.

CONOCER LAS PALABRAS DE LAS Y LOS ADOLESCENTES

En las gramáticas que se pudieron relevar durante la votación del Presupuesto Participativo Joven, se destacó la poesía, la metáfora y la ironía con la que las y los adolescentes expresaron la perspectiva de derecho.

Las frases expresadas por los chicos en el marco del taller literario del I.R.A.R. manifiestan la intertextualidad (Bajtín, 1989), entendida como el diálogo de múltiples voces en la propia, una forma de encontrarse en las palabras ajenas. Se ven alusiones a fragmentos literarios, slogans publicitarios, canciones, que expresan sobre todo el amor, la familia y la libertad. En este contexto la escritura remite fundamentalmente al género epistolar, en el deseo de llegar a través de una carta a una persona "de afuera". Así, **los talleres literarios no solo son un derecho de las y los adolescentes, sino una oportunidad para poder expresarse, conocer y que conozcan su propia voz,** la de chicas y chicos que, la mayoría de las veces, no tuvieron acceso a la formación artística. La libertad de expresión en el encierro es un oxímoron, una paradoja, que permite acercar dignidad a la cotidianeidad en esos ámbitos y brindar algunos recursos para el crecimiento y desarrollo, en historias de vida en las que quizás llegan por primera vez.

De la sistematización de las respuestas elaboradas durante los talleres "De ESI se habla" en Rafaela y Reconquista puede concluirse que en ambas ciudades las y los chicos manifestaron que **los temas de mayor interés para seguir hablando fueron la prevención de las enfermedades de transmisión sexual, profilaxis y métodos anticonceptivos.**

En el resto de los contenidos expresados, se encuentran diferencias. En segundo orden en Rafaela se registraron los temas vinculados a las relaciones, juegos sexuales y masturbación, siendo estos el 21% de las menciones. Mientras que en Reconquista en segundo lugar estuvo la violencia y desigualdad de género. Tema que se establece en tercer lugar, con el 20%, para Rafaela. El erotismo, el placer y la autoestima fueron el tercer núcleo de temas escogidos en Reconquista, con el 11%.

El interés expresado como mayoritario por parte de las y los estudiantes también se ve reforzado con las definiciones y palabras vinculadas a la sexualidad, a través de la dinámica de inicio sobre asociación libre de palabras. Nuevamente, más de la mitad de las menciones vincularon la sexualidad a cuestiones biológicas y de salud. La cadena de significantes (Laclau y Mouffe, 2004) mayoritaria fue: enfermedades de transmisión sexual, aparato reproductor, profilaxis.

Es posible pensar que esta fuerte impronta del campo de la medicina y la biología en el abordaje de la Educación Sexual Integral en el ámbito escolar podría ser reflejo de varias influencias: la impronta que el Ministerio de Salud otorga a los

talleres; una genealogía del discurso médico sobre el lenguaje escolar (Puiggrós, 1996), que estuvo presente en los orígenes del sistema educativo en nuestro país; el abordaje curricular de la Educación Media de la sexualidad casi con exclusividad en las áreas de biología y ciencias naturales.
Esto también permite reflexionar que si el discurso biologicista es el dominante, por debajo de él podrían encontrarse aquellos que tejen las construcciones histórico sociales de cada contexto. Que en una localidad o en una clase se encuentren diferencias en la ponderación de los otros temas de interés podría corresponder más a las vivencias del grupo y los sentidos y experiencias que circulan en los distintos espacios que comparten.

Por otro lado, en cuanto a la respuesta a **si se sienten escuchados/as y por quién**, la opción más mencionada por las y los chicos de las dos ciudades fue **la familia**. En Rafaela representó el 46% y en Reconquista el 55%. También coincidieron en el segundo lugar, atribuido a los/as amigos/as: Reconquista 33% y Rafaela 28%.
Esto podría vincularse a las investigaciones sociológicas que concluyen que la familia es reconocida por las y los jóvenes como una de las instituciones en la que más confían. (Mutchnik, 2010)

Durante el taller de Derechos en el Museo de la Memoria de Rosario surgió la concepción del Estado que las y los chicos de este grupo tienen: una institución "de la que todos somos parte, pero con distintas responsabilidades". Un ámbito en el que "si vemos que no activa, tenemos que intervenir".
La identificación que estos jóvenes realizaron sobre lo que las niñas, niños y adolescentes necesitan para crecer y vivir con plenitud fue muy completa y diversa. La lectura crítica de lo que de esto se cumple y se vulnera en la realidad estuvo anclada en sus propias experiencias, no sólo en lo que pueden interpretar pero que no les ha tocado vivenciar.

Expresaron lo que sienten al ser discriminados/as, cuando falta el amor en la familia, cuando a alguien conocido y de su edad lo mata la policía. Para estas chicas y chicos la experiencia colectiva de participar en estos grupos de reflexión les aporta un marco posible para denunciar las injusticias que viven y para pensar y crear alternativas y propuestas que mejoren sus condiciones de vida. En este sentido, el eje más fuerte estuvo puesto en la educación. En **una educación entendida como arma y herramienta para la vida, como ámbito de formación y apropiación de conocimientos para defenderse y empoderarse, que debe relacionarse con lo que pasa "afuera" de la Escuela, que debe ser atractiva, que no discrimine, que valore y dialogue con los saberes que las y los chicos adquieren en otros espacios de pertenencia, que debe brindar capital cultural y posibilitar el ingreso a los estudios superiores en lugar de reproducir la desigualdad.**
Para la Defensoría, como institución que defiende y vigila el cumplimiento de sus derechos es sumamente importante disponerse con accesibilidad y apertura para que sus opiniones sean parte del trabajo cotidiano, para que sus lecturas sobre lo que les pasa nutra los enfoques y contextualizaciones de lo realizado, tanto desde la promoción y monitoreo de derechos como en la interpretación de los casos atendidos. Ser una institución cercana, donde no les dé miedo denunciar, donde sientan la protección. Como expresó un chico "es difícil tener una perspectiva de futuro cuando no sabés si hoy vas a llegar vivo a tu casa".

Este "afuera", peligroso e inseguro, también se manifestó en las encuestas "Tu voz, con vos". Analizando la primera, segunda y tercera elección de los adolescentes encuestados se evidencia que entre las principales respuestas aparece **la calle como ámbito donde se experimentan las principales circunstancias de violencia.**

La identificación de las situaciones de discriminación fue recurrente en todos los espacios en los que se trabajó con jóvenes, y también en las respuestas de la encuesta. A nivel de la totalidad de los encuestados considerando su primera, segunda y tercera elección **la violencia se asocia fundamentalmente con los golpes y empujones y con la discriminación.**

En cuanto a la pregunta ¿qué es sentirte cuidado/a?" se evidencia que, considerando las tres elecciones, las y los adolescentes encuestados reconocen como **principal ámbito donde se sienten más cuidados al hogar y los amigos.**

Por otra parte, considerando la primera, segunda y tercera elección de las y los adolescentes encuestados **el significado de sentirse cuidado está asociado con saber que podés contar con alguien siempre que lo necesites.**

Esta definición plantea una oportunidad a la Defensoría para poder transmitir a las niñas, niños y adolescentes que es una institución que existe para cuidarlos y protegerlos, y que pueden asistir a ella siempre que lo necesiten. Esta estrategia de interpelación se enmarca en un gran desafío ya que, tomando en cuenta las respuestas de las y los jóvenes encuestados, las instituciones públicas no fueron identificadas como ámbitos donde ellas y ellos se sienten cuidados.

La meta de promover la participación de las y los chicos no es una tarea sencilla, porque implica construir otros escenarios de lo público y lo privado para la niñez y la adolescencia. **Hacer de la calle un lugar menos peligroso.**

Conclusiones, desafíos y proyecciones

La voz de las niñas, niños y adolescentes comenzó como uno de los componentes en el marco de la Campaña. La riqueza que trajo y trae escuchar y tomar en cuenta aquello que las chicas y chicos tienen para decir, fue fortaleciendo no solo toda la Campaña sino también permitió repensar las estrategias de promoción de derechos de la Defensoría y el Observatorio. Así, se convirtió en **la voz de quienes tienen voz**, una línea institucional estratégica y transversal en la promoción y monitoreo de derechos. Las voces recabadas aportaron asimismo a los materiales y el enfoque de la comunicación institucional.

Una propuesta superadora para los años próximos consistiría en constituir dinámicas y estrategias de consultoría permanente, de manera que tanto los materiales como las propuestas de la Defensoría y el Observatorio puedan ser evaluados, modificados y enriquecidos con los aportes de las niñas, niños y adolescentes.

A lo largo de esta experiencia se vuelve imprescindible revalorizar una vez más los espacios de formación artística, comunitarios, de educación formal y no formal para niñas, niños y adolescentes, ya que los juegos simbólicos desde la niñez permiten desarrollar la inteligencia metafórica y fomentar la adquisición de un lenguaje pleno de imaginación y creatividad que permita interpretar la realidad con más herramientas y libertad. **Los derechos a la recreación, el juego, el arte y el esparcimiento, muchas veces son considerados como "derechos de menor importancia", en comparación a otros, pero es obligación para la Defensoría y el Observatorio velar por ellos y defender su cumplimiento.**

Tal como lo viene manifestando la UNESCO desde hace muchos años, es imprescindible defender, desarrollar e invertir en la función social creativa, en pos de una ciudadanía y una cultura más libre y empoderada.

Por su parte, hemos detectado que promover y garantizar la participación de las chicas y chicos en los temas que las y los involucran se enfrenta en la realidad con distintas prácticas que lo dificultan. Estas se centran básicamente en dos grandes núcleos: el "adultocentrismo" y la poca "cultura participativa".

La centralidad de las personas adultas en la toma de decisiones colectivas, en la construcción y transmisión de la cultura, se manifiesta en distintos dispositivos que privilegian la relación de fuerza a su favor. Estos hábitos están arraigados en pedagogías y esquemas de la comunicación, centrados en el rol del enunciador (adulto-autoridad-docente-empresa informativa) quien transmite vertical y unidireccionalmente su saber o parecer al destinatario (niñas, niños y adolescentes-estudiantes-hijos/as), quien es concebido como consumidor pasivo del mensaje. En este esquema, no existe la retroalimentación ni el intercambio de roles entre enunciador y destinatario; y así se ve cómo no queda lugar ni oportunidad para que las y los chicos modifiquen y

enriquezcan las propuestas de docentes, directivos, funcionarios, madres, padres, medios masivos de comunicación.

Es poco usual ver a las niñas, niños y adolescentes en los organismos públicos y en los "espacios de los adultos". Desde las paredes, ingresos, disposición del mobiliario y actitudes de las personas, no son lugares ni abiertos ni habitables ni dispuestos a recibirlos. Es mucho más cómodo y simplificador que estén en la escuela o en sus casas, pero eso sólo responde a una necesidad de las personas adultas. Muchas veces, invitar a las y los chicos a participar de la toma de decisiones que las y los involucren implica riesgos (el traslado, el desorden, adaptar espacios y propuestas, entre otros) que no todos quisieran asumir. Pero si no están en la escuela, ni en la casa, les queda la calle, que es otro lugar donde no se pone en juego el cuidado ni la red de contención comunitaria, todo lo contario.

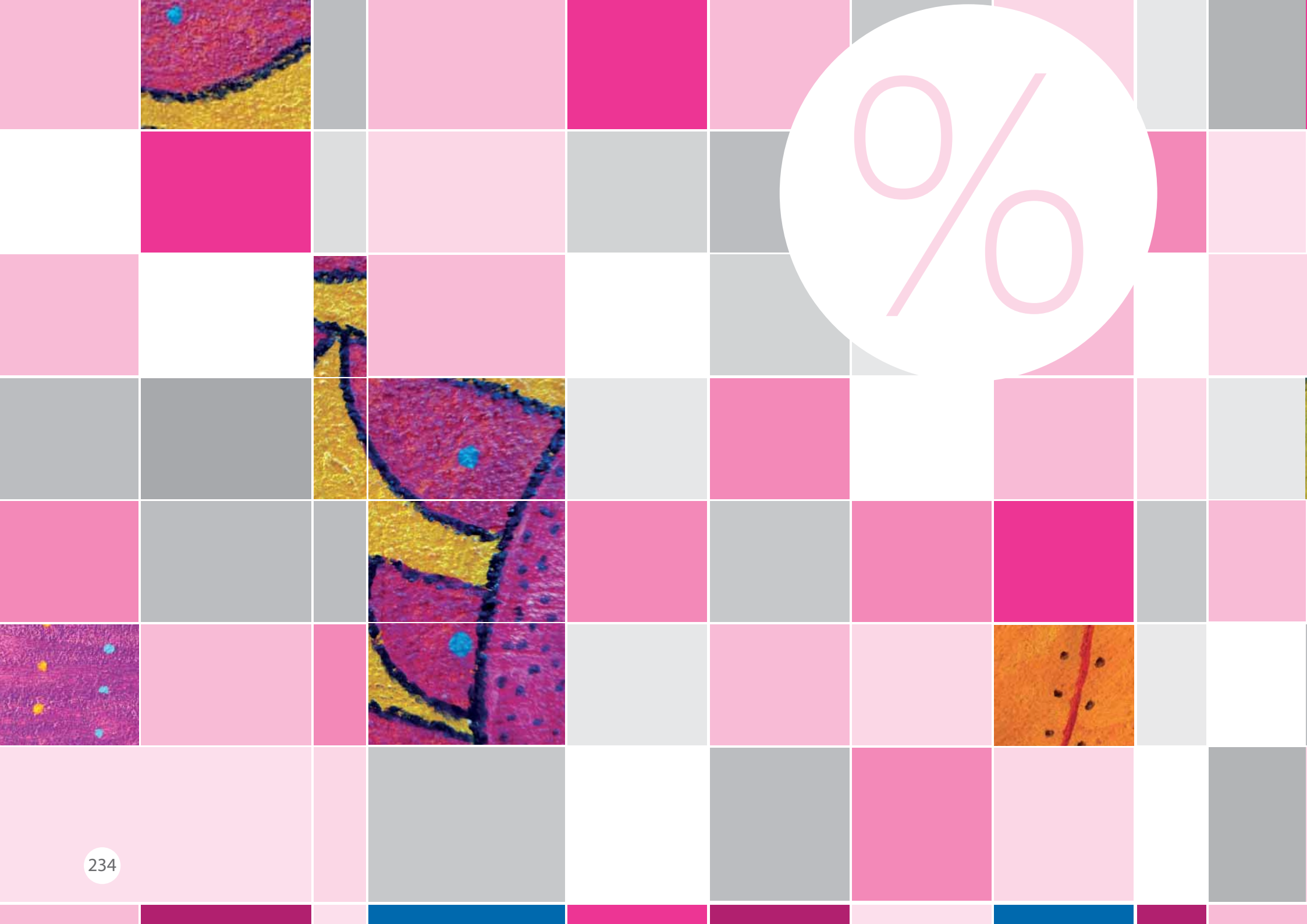
A participar también se aprende. "La participación real supone un proceso de aprendizaje. Un proceso de ruptura de prácticas sociales 'aprendidas' que obstaculizan la participación (…) Un proceso de aprendizaje y de construcción colectiva de nuevas formas de organización social" (Sirvent, 1998). La recuperación de la democracia en Argentina es joven, compleja, rebelde y apasionada. Porque el desarrollo de la ciudadanía libre y participativa se enfrenta a las distintas formas que adoptó el "no te metas" instaurado por el terrorismo de Estado en 1976: el miedo a involucrarse en demandas colectivas, el individualismo, el descreimiento de la política, la dificultad para organizarse, el consumismo. Con sus 31 años va a contrapelo de burocracias y viejas concepciones estáticas y autoritarias sobre lo que debe ser el Estado y el poder público.

En este proceso todas las personas se encuentran en situación de aprendizaje, es necesario que las y los adultos reconozcan que todavía tienen bastante que aprender y que mucho de lo ya sabido tiene que ser dejado a un lado. Pasar de concebir a las y los niños como "vacíos" para vaciarse y dejarse completar por lo que ellas y ellos piensan, opinan, sienten, proponen. **Aprender a ser participativos para poder comunicar y enseñar a ser participativos. En este, como en otros desafíos, se manifiesta el presente y futuro de una ciudadanía y una sociedad con enfoque de derechos.** No sería posible ni coherente enseñar o transmitir un contenido sobre derechos y participación sin instancias en las que la apropiación de ese conocimiento sea participativa. En estos tiempos se escucha a menudo sobre la relevancia de que las y los niños conozcan sus derechos en la escuela, centros comunitarios o centros de salud. Sin duda que es de suma importancia, pero esto no debe permitir que se deje de observar los modos y metodologías desde las cuales se persigue lograr ese objetivo.

A diferencia de otros colectivos, las niñas, niños y adolescentes se encuentran con mayores dificultades para conocer sus derechos, encontrarse, organizarse y exigir al Estado su efectivo cumplimiento. Esta demandabilidad debe ser adecuada a sus realidades, necesidades y madurez. Las instancias de participación deben estar sumamente cuidadas, priorizando el interés superior de las y los niños, poniéndose en el lugar de ellas y ellos, respetando sus diversidades y heterogeneidades. Deben asumirse como procesos abiertos, de ningún modo deben convertirse en imposiciones, obligaciones o exigencias. Esto último alejaría del enfoque de derechos toda iniciativa que se proponga construir y crear con niñas, niños y adolescentes.

> **"SÍ, NOS GUSTA QUE NOS TENGAN EN CUENTA PARA OPINAR".**
>
> Expresada por un niño en El Congreso de los Chicos. Hablemos de la Felicidad.

Como se observa, queda mucho por hacer y aprender. Existen por delante numerosas situaciones en las que hombres y mujeres pueden romper con las barreras de los obstáculos y condicionamientos. Son oportunidades para transformar la pasividad en acción y participación, y acercarse a ser una sociedad más libre y justa. Aprender motivados por la esperanza, para que los sueños y la utopía sean inéditos viables que se concretan en la realidad (Freire, 1970). Tal como se recorre a lo largo del presente informe el nuevo sistema de protección integral refuerza la necesidad y la importancia de asumir una educación permanente (Legrand, 1969). Que la población se acerque más al paradigma de la pregunta que al paradigma de la respuesta. Porque el ser humano enraizado en las respuestas busca que los conocimientos cierren y se acumulen; por lo tanto, solo valoriza el discurso científico y pone en duda o censura el saber popular y lo que las y los chicos expresan. **Pero el ser humano que busca las preguntas adopta una actitud poética ante la vida, para encontrar la posibilidad del cambio más allá de lo que se ve a primera vista.**



Reflexiones finales y desafíos

Son numerosos los temas y problemas que desafían al **rol del Estado** en su puesta en acción a través de las políticas públicas integrales que tienen por objetivo garantizar los derechos humanos.

Los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes de Santa Fe, sus problemas y el modo en que se abordan interpelan a la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes en su rol de garante y organismo de control y defensa de los derechos de las infancias y las juventudes.

Este informe sobre el primer año de funcionamiento del Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia se propuso sistematizar la práctica y reflexiones de un período de trabajo como también generar conocimiento basado en la evidencia sobre la situación de los derechos de las niñas, niños y adolescentes de la Provincia. Para abordar este objetivo y atendiendo a su complejidad se buscó relacionar y complementar la información que brindan los datos oficiales junto a los casos recibidos en la Institución, el relevamiento del monitoreo, las estrategias de promoción, pero fundamentalmente la participación de niñas, niños y adolescentes.

En esta construcción, los marcos conceptuales implicados aportan líneas de análisis que permiten situar a la niñez y la adolescencia desde una perspectiva histórica, sistémica y crítica, poniendo énfasis en los contextos singulares y en las causalidades que configuran su desarrollo con el convencimiento de que los problemas deben pensarse en su contexto, pero evitando caer en maniqueísmos que vinculen a la niñez y juventud con la violencia, a la pobreza con la infracción, o a la vulnerabilidad con la criminalidad de una manera automática y poco reflexiva. Para ello se tendieron redes conceptuales y metodológicas que permitieran realizar afirmaciones desde otra lectura posible.

El recorte temático seleccionado como aproximación a la niñez y adolescencia santafesinas en el marco del Sistema Provincial de Promoción y Protección Integral y sus dispositivos ha incluido un análisis sobre las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales, las formas del trabajo infantil, los jóvenes en conflicto con la ley penal, el consumo problemático de sustancias psicoactivas en distintos contextos, la relación entre pobreza, vulnerabilidad y exclusión.

La decisión de hacer foco en el derecho a la integridad se tomó a partir de la observación puesta sobre el cumplimiento de la protección integral; en la comprensión de que es allí donde se le presentan al Estado los mayores desafíos y dificultades para implementar el nuevo paradigma de infancia. A ello se suma que, a partir de la sistematización de los casos abordados desde el Área de Atención Integral de la Defensoría durante el año 2013 (en perspectiva comparada con el año 2012) se definió considerar a la violencia como eje transversal de problematización de la vulneración de derechos.

Por ello se profundizó en la importancia y necesidad de un cambio cultural, para que desde la sociedad, las instituciones y los medios de comunicación se priorice y se haga efectivo el interés superior del niño.

Esto significa poner por delante en todas las decisiones que involucran a niñas, niños y jóvenes el pleno desarrollo de sus condiciones de vida, sus centros de vida, sus historias de vida, su derecho a la vida.

"Participando desde la ilusión de despertar promesas y para la construcción de un movimiento joven".

Escrita colectivamente durante la votación del Presupuesto Participativo Joven, Rosario.

Porque si se comparan las condiciones de vida de las niñas, niños y adolescentes con las de la población total, las y los mismos se encuentran en todos los casos en situación de desventaja. Esto se ve reflejado, tal como se ha analizado, en las políticas públicas que los comprenden y el modo en que se efectúa la Inversión Social en Niñez.

El Estado provincial se encuentra a la vanguardia en materia de protección integral de infancia, pero resta mucho por hacer.

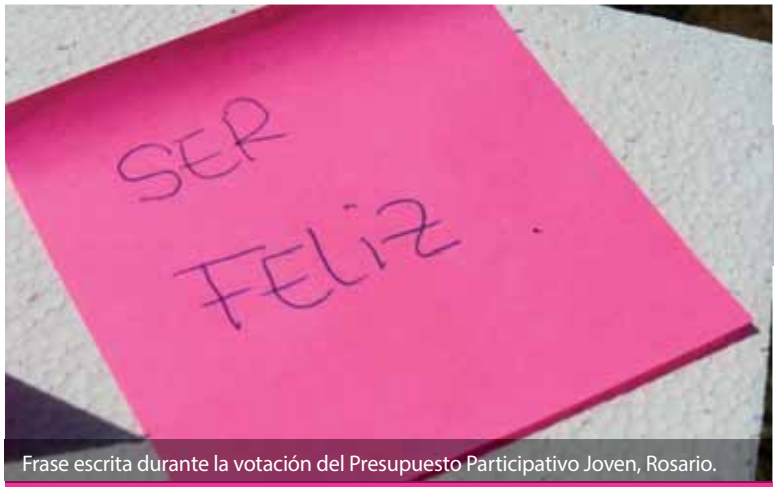
• En lo que se refiere a centros de vida de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales, se requieren mayores esfuerzos para lograr medidas más ágiles y acordes a la realidad de cada niño. Es preciso consolidar los mecanismos del Registro Único, promover la Adopción Simple, avanzar en la planificación y sistematización de criterios relacionados con el egreso de las y los niños de las instituciones de alojamiento, la articulación entre los niveles territoriales y de intervención, el fortalecimiento al Programa Familias Solidarias y asumir la institucionalización no como un aspecto negativo en sí mismo, sino como un espacio que **en ciertas situaciones y funcionando en el marco de respeto a los derechos**, se torna apropiado para acompañar de la manera más efectiva el proceso subjetivo y social de la niña, niño o adolescente afectado.

• El trabajo infantil tiene impactos negativos en el goce de numerosos derechos de la niñez y la adolescencia, como por ejemplo el derecho a la educación, la integridad, la salud o la recreación. Es un problema que indudablemente está anclado en los contextos socioeconómicos más desfavorecidos y que por sus características no siempre es visible; exige, además, **tomar en cuenta la cuestión de género en su configuración y expresiones.**

• Las situaciones **de exclusión educativa y laboral** provocan insatisfacción ante la **reducción de expectativas a mediano y largo plazo**, hecho que se agudiza cuando se trata de realidades intergeneracionales desarrolladas en estos contextos. **El deterioro del espacio físico y las redes comunitarias** vuelven común la circulación de bienes y servicios situados por fuera de la legalidad, con el consiguiente involucramiento de los más vulnerables en redes asociadas a estas prácticas y a consumos perjudiciales como el de sustancias psicoactivas. Por su parte, la **ausencia de políticas de prevención y seguridad adecuadas**, así como de un sistema eficaz que garantice a las y los ciudadanos **un acceso a la justicia** en condiciones de equidad y respeto a los derechos humanos contribuyen a perpetuar estas condiciones en el tiempo y favorecen su reproducción.

Los escenarios de la vulnerabilidad coinciden con los de la violencia, se entrecruzan o se superponen, y es en ellos donde los derechos económicos, sociales y culturales de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y sus familias, se ven afectados especialmente.

Los aportes aquí realizados pretenden deconstruir arquetipos y estereotipos como, por ejemplo,

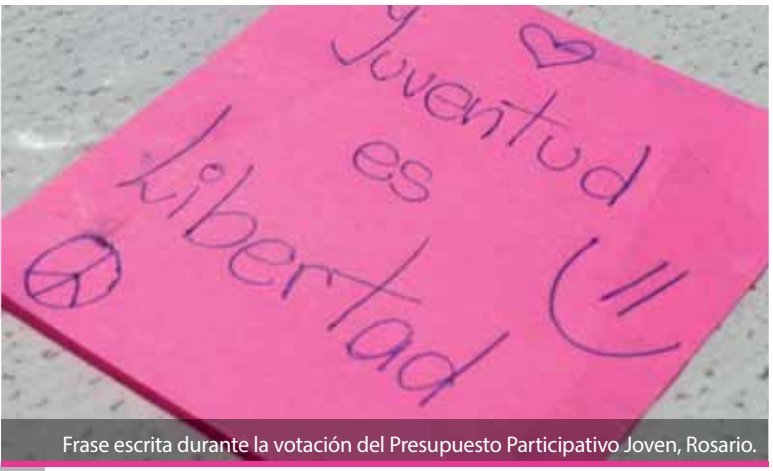


Frase escrita durante la votación del Presupuesto Participativo Joven, Rosario.

los que atraviesan la problemática de los jóvenes en conflicto con la ley penal, donde la pobreza y la delincuencia son con frecuencia asimiladas en estricta relación de causalidad. Los datos y análisis presentados dan señales sobre la función social del Estado en relación con la prevención y resolución de los conflictos, no sólo en lo relativo a lo penal. Poder progresar hacia otras formas de resolución de los conflictos, materia pendiente especialmente en lo vinculado a la implementación de una justicia restaurativa en materia de jóvenes presuntos e infractores de la ley penal, implicaría transitar nuevos caminos alternativos al encierro y prisionalización, evitando así echar mano de la política criminal por encima de las políticas sociales para resolver problemas de índole socioeconómica, impidiendo que se profundicen la vulnerabilidad y la exclusión.

Como se expresaba anteriormente, en los mecanismos de institucionalización del Estado se visualizan con mayor claridad la presencia de las características del viejo sistema tutelar. Estas presencias también se ponen de manifiesto en la circulación masiva de discursos sobre la niñez y la adolescencia, donde todavía hoy la principal fuente consultada es la Policía.

El paradigma de la promoción y protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia enunciado en la Convención Internacional de los Derechos del Niño, así como su traducción en la legislación nacional y provincial, han proporcionado un marco favorable a la construcción de nuevas institucionalidades que sitúen a las niñas y niños como sujetos de derecho y al Estado como garante de su bienestar y desarrollo.



Frase escrita durante la votación del Presupuesto Participativo Joven, Rosario.

A nivel de las políticas públicas el desafío de estos nuevos marcos normativos del siglo XXI es la incorporación efectiva del enfoque de derechos a nivel de programación, en **el diseño de proyectos y programas que cumplan con estándares como la universalidad, exigibilidad, participación, integralidad y corresponsabilidad.** Estos principios llevan intrínsecas definiciones claras acerca del rol del Estado en la concepción, formulación, ejecución y evaluación de dichas políticas públicas para asegurar de manera efectiva el cumplimiento y goce de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes.

Las dimensiones reseñadas del enfoque de derechos deberían traducirse, por lo tanto, en atributos organizacionales, diseños programáticos y de gestión de las instituciones del Estado y sus políticas públicas. Implementando las reformas institucionales necesarias y profundizando canales democráticos de participación a la ciudadanía para generar nuevas y mejores capacidades que tiendan a asegurar el pleno cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño en la Provincia de Santa Fe.

El Estado es el primer garante del cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes, pero todos los miembros de la sociedad (instituciones nacionales, provinciales, locales, comunitarias) son **corresponsables** de este cumplimiento, así como de otorgar a las familias la posibilidad de ejercer como guías y protectoras del ejercicio de los derechos. Deberían poder darse respuestas desde múltiples lugares y niveles, pero a través de acciones coordinadas y coherentes, construyendo redes de protección, promoviendo derechos y autonomía para el fortalecimiento de los sectores más vulnerables.

Desarrollar **políticas universales** implica garantizar derechos a toda la población, colocando el acento en la igualdad y la no discriminación. Un primer paso para lograrlo es reconocer colectivamente que la desigualdad es consecuencia de procesos históricos y políticos concretos que configuran situaciones de exclusión social, haciendo más vulnerables a la niñez y la adolescencia que se desarrollan en esas condiciones.

Para asegurar el ejercicio de los derechos, además de instituirlos y brindar los respectivos soportes para su cumplimiento, es necesario hacerlos exigibles, que existan reales obligaciones sobre los responsables de su concreción ante la ciudadanía. En el enfoque de derechos la fuerza radica en la "rendición de cuentas" periódica de los formuladores y ejecutores de políticas públicas, y también en la expresa posibilidad de que las y los ciudadanos exijan cuentas sobre lo implementado por el Estado.

Esto a su vez se vincula con el principio de **participación**, que además es un derecho en sí mismo. Para que las niñas, niños y adolescentes puedan exigir al Estado y la sociedad la garantía de sus de-

"EN EQUIPO ES MEJOR, SOLO NO ME GUSTA".

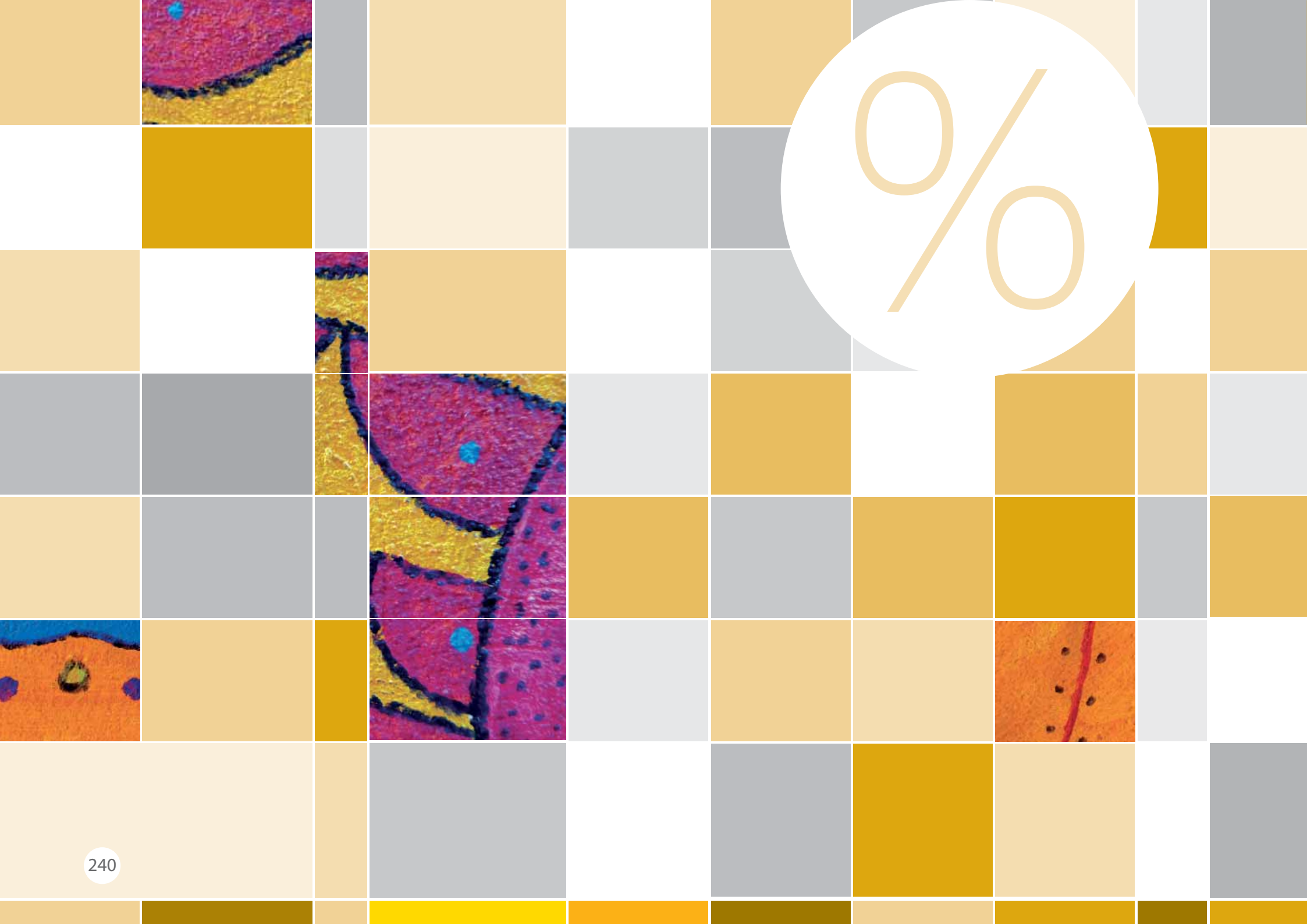
Expresado por un niño en el Congreso de los Chicos. Hablemos de la Felicidad.

rechos humanos deben contar con acceso a la información como principal recurso, de modo que puedan participar activamente en las decisiones. Cuando se trata de políticas públicas dirigidas a la infancia debería plantearse como una prioridad escuchar la opinión de niñas y niños sobre cuestiones que atañen a su bienestar, educación, salud, recreación, acceso a la justicia y protección integral. La **integralidad** está en relación con la idea de que los derechos humanos –y por supuesto, los de la niñez y adolescencia– son interdependientes e indivisibles, por lo cual la toma de decisiones deberá considerar la multicausalidad de las situaciones a abordar en relación con ellas, especialmente si éstas revisten una gravedad tal que determina la vulneración de estos derechos.

Comprender desde el ámbito público los problemas abordados en el presente informe como construcciones sociales y políticas de la realidad implica definirlos desde el consenso, incluyendo una dimensión operativa que permita intervenir en los mismos.

Es por ello que se debe asumir la responsabilidad conjunta de construir un Estado presente en todo el territorio, que pueda gestar políticas públicas diseñadas e implementadas con y desde los territorios sobre la base de evidencia y conocimientos y abogando por el abordaje contextualizado de forma prioritaria de estas problemáticas en la agenda pública. Esta heterogeneidad convoca a planificar **políticas públicas diferenciales para lograr igualdad de oportunidades en el acceso a servicios públicos de calidad fundamentales y garantizar derechos,** desde un Estado capaz y convencido de rendir cuentas, no como una mera obligación sino como la traducción práctica e institucionalizada del valor de la transparencia en la gestión pública. Es ahí donde el seguimiento y monitoreo tanto interno como externo deben ser apreciados como medios para la mejora. Se necesita contar con organizaciones públicas capaces de aprender de sus errores, que en lugar de difundir programas y políticas públicas infalibles, puedan examinarse y desafiarse en nuevos modos de hacer, crear y gestionar políticas públicas.

En síntesis, el Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia y la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe asumen el reto de aportar a la construcción de un Estado capaz de pensar y **gestionar políticas que no apunten a satisfacer necesidades sino a garantizar derechos,** previendo en su hacer la igualdad, la integralidad, la participación y la creación de espacios de exigibilidad y transparencia. **Trabajar en red y con ojos de niño.**



Anexos

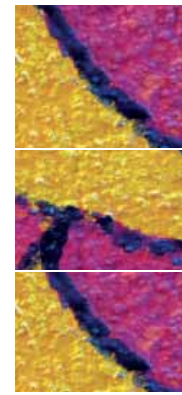
LEY DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

MIÉRCOLES 2 DE JUNIO DE 2010
LEY 12.967 Y SU DECRETO REGLAMENTARIO
REGISTRADA BAJO EL Nº 12.967
LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA SANCIONACON FUERZA DE LEY:
PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

TÍTULO I
DISPOSICIONES GENERALES
ART. 1º.- ADHESIÓN. OBJETO. La provincia de Santa Fe adhiere a la ley Nacional Nº 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.
La presente ley tiene por objeto la promoción y protección integral de los derechos y garantías de las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en el territorio de la Provincia.
Los derechos y garantías que enumera la presente deben entenderse como complementarios e interdependientes de los derechos y garantías reconocidos en el ordenamiento jurídico provincial, nacional y en los tratados internacionales en los que la Nación sea parte.
Sin reglamentar
ART. 2º.- SUJETOS COMPRENDIDOS. A los efectos de esta ley quedan comprendidas todas las personas hasta los dieciocho (18) años de edad. Sus derechos y garantías son de orden público, irrenunciable e interdependiente.
Sin reglamentar
ART. 3º.- APLICACIÓN OBLIGATORIA. En las medidas concernientes a las niñas, niños y adolescentes que promueven las instituciones públicas o privadas, los órganos judiciales, administrativos o legislativos, debe primar el interés superior de las niñas, niños y adolescentes.
Los organismos administrativos provinciales, municipales y locales deben revisar la normativa que regula, afecta el acceso o el ejercicio de derechos reconocidos a niñas, niños y adolescentes, adecuándola a los postulados contenidos en esta ley.
Decr. Nº 0619/10. Se entenderá que la revisión normativa a la que obliga la ley que se reglamenta no solo comprende a las leyes, entendidas como disposiciones emanadas del Poder Legislativo, sino también a todo tipo de actos de alcance general y/o particular con carácter normativo o no, producidos por cualquier órgano del Estado Provincial, Municipal y Comunal, por los cuales se regulen políticas, programas, dispositivos, servicios o que de cualquier manera afecten de manera directa o indirecta el acceso o el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.
ART. 4º.- INTERÉS SUPERIOR. Se entiende por interés superior de la niña, niño y adolescente la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías reconocidos y los que en el futuro pudieren reconocérsele.
La determinación del interés superior debe respetar:
a) Su condición de sujeto de derecho.
b) Su derecho a ser oído cualquiera sea la forma en que se manifieste y a que su opinión sea tenida en cuenta.
c) El respeto al pleno desarrollo de sus derechos en su medio familiar, social y cultural.
d) Su edad, grado de madurez, capacidad de discernimiento y demás condiciones personales.
e) El equilibrio entre los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes y las exigencias del bien común.
f) Su centro de vida. Se entiende por centro de vida el lugar asimilable a su residencia habitual donde las niñas, niños y adolescentes hubiesen transcurrido en condiciones legítimas la mayor parte de su existencia.
Cuando exista conflicto entre los derechos e intereses de las niñas, niños y adolescentes frente a otros derechos e intereses igualmente legítimos, prevalecen los primeros.
Sin reglamentar
ART. 5º.- POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRALES. OBJETIVOS. Son aquellas conformadas por el conjunto de lineamientos y formulaciones explícitas que, emanadas del Gobierno de la Provincia, incluyan propósitos, finalidades, estrategias y recursos para la concreción de los derechos que esta ley consagra.
Para ello, se deberán implementar políticas universales y específicas que garanticen las condiciones básicas para el ejercicio efectivo de los derechos reconocidos en la Provincia.
Estas políticas son desarrolladas por el Poder Ejecutivo en su conjunto.
En la formulación y seguimiento de estas políticas públicas integrales, se promoverá la participación de la sociedad civil.
A los fines de la presente ley, la política pública provincial tiene como principal objetivo el pleno desarrollo de las niñas, niños y adolescentes en su medio familiar, social y cultural.
La política pública en materia de niñez se elabora conforme las siguientes pautas:
a) La promoción y protección de los derechos reconocidos y el respeto a la condición de sujeto de derechos de sus destinatarios.
b) La inclusión de la dimensión de género en la planificación de las políticas públicas de modo que las

mismas garanticen la igualdad de oportunidades entre mujeres y varones.
c) El fortalecimiento del rol del grupo familiar en el cumplimiento de los derechos reconocidos.
d) La promoción de una transformación en los roles familiares socialmente asignados que refuerce la autonomía de las mujeres y una mayor participación de los varones en las responsabilidades familiares.
e) La coordinación con las políticas implementadas en el ámbito nacional, municipal y comunal.
f) La articulación transversal de las acciones públicas en la elaboración, ejecución y evaluación de planes y programas.
g) La descentralización de planes y programas y de los organismos de aplicación y ejecución.
h) La participación de la sociedad civil en el diseño, ejecución y control de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas.
i) La promoción de la participación activa de las niñas, niños y adolescentes en los ámbitos en que se efectivicen las políticas públicas.
Decr. Nº 0619/10. Las políticas serán coordinadas por la Autoridad de Aplicación de la ley.
Se entiende que la participación de la sociedad civil se efectivizará de conformidad con las disposiciones del título III de la Ley 12967.
Inc. e) Se convoca a los Municipios y Comunas de la Provincia de Santa Fe para que indiquen y/o designen en el ámbito de su competencia a las autoridades, organismos o las áreas administrativas de protección de derechos del ámbito local con las que la Autoridad Administrativa del Ámbito Provincial realizará la coordinación de las políticas públicas dirigidas a la niñez, implementadas o a implementarse. Así también a los fines de dicha coordinación se invitará a las autoridades nacionales.
ART. 6º.- RESPONSABILIDAD ESTATAL. El Estado provincial promueve la remoción de los obstáculos de cualquier orden que, limitando de hecho la igualdad y la libertad, entorpezcan el pleno desarrollo de niñas, niños y adolescentes y su efectiva participación en la comunidad. Los organismos del Estado provincial tienen la responsabilidad indelegable de establecer, controlar y garantizar el cumplimiento de las políticas
públicas especialmente en relación a la asignación de recursos hasta el máximo de los que se disponga y los que se obtengan mediante la cooperación y la asistencia internacionales.
Decr. Nº 0619/10. El cumplimiento de las políticas públicas que garanticen el ejercicio efectivo de los derechos de niñas, niños y adolescentes tendrá carácter prioritario. Esta prioridad implica la afectación específica y la asignación privilegiada de los recursos públicos destinados a la niñez, adolescencia y familia, como así también la preferencia de atención en los servicios esenciales, la preferencia en la formación y ejecución de las políticas sociales públicas y la primacía en la exigibilidad de su protección jurídica cuando sus derechos colisionen con los intereses de los adultos o de personas jurídicas públicas o privadas.
La presente norma refiere a los deberes de los órganos, no pudiendo entenderse que cualquier tipo de incumplimiento sea apto para generar responsabilidad civil patrimonial.

TÍTULO II
PRINCIPIOS, DERECHOS Y GARANTÍAS
ART. 7º.- PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. Las disposiciones de esta ley se aplican por igual a todas las niñas, niños y adolescentes, sin discriminación alguna fundada en motivos raciales, de sexo, género, orientación sexual, edad, idioma, religión, creencias, opinión política, cultura, posición económica, origen social o étnico, capacidades especiales, apariencia física o impedimento físico, de salud, el nacimiento o cualquier otra condición del niño o de sus padres o de sus representantes legales.
Sin reglamentar
ART. 8º.- PRINCIPIO DE EFECTIVIDAD. Los Organismos del Estado deben adoptar todas las medidas administrativas, legislativas, judiciales y de otra índole, para garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos reconocidos en esta ley y en todo el ordenamiento jurídico nacional, provincial, municipal y comunal.
Sin reglamentar
ART. 9º.- DERECHO A LA VIDA. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la vida, a su disfrute, protección y a la obtención de un nivel de vida adecuado para sí y su familia, y a una mejora continua de las condiciones de existencia.
Sin reglamentar
ART 10.- DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a su integridad física, sexual, psíquica y moral.
Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a no ser sometidos a ninguna forma de explotación económica, trabajo infantil, torturas, abusos o negligencias, prostitución, explotación sexual, secuestros, condición cruel, inhumana o degradante o al tráfico de personas para cualquier fin.
Sin reglamentar
ART. 11.- DERECHO A LA IDENTIDAD. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a un nombre, a una nacionalidad, a su lengua de origen, al conocimiento de quienes son su padre y su madre, a la preservación de sus relaciones familiares de conformidad con la ley, a su cultura, a su orientación sexual y a preservar su identidad e idiosincrasia.
El Estado Provincial debe colaborar en la búsqueda, localización u obtención de información del padre, la

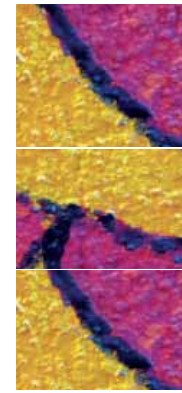


madre u otros familiares de las niñas, niños y adolescentes facilitándoles el encuentro o reencuentro familiar. Tienen derecho a conocer a su padre y madre biológicos, y a crecer y desarrollarse en su familia de origen, a mantener en forma regular y permanente el vínculo personal y directo con su padre y con su madre, aun cuando estos estuvieran separados o divorciados, o privados de libertad, salvo que dicho vínculo amenazare o violare alguno de los derechos de las niñas, niños y adolescentes que consagra la ley.
Decr. Nº 0619/10. A los efectos de garantizar el derecho a la identidad, en todos los casos que se proceda a inscribir a una niña o niño con padre desconocido, el Jefe u Oficial del Registro Civil deberá informar a la madre que es un derecho humano de la niña/o conocer su identidad, comunicándole que declarar quién es el padre le permitirá, además, ejercer entre otros el derecho alimentario y que ello no le priva a la madre de mantener a la niña/o bajo su custodia.
A esos efectos se le deberá hacer entrega de documentación informativa en la cual consten esos derechos humanos de la niña/o y podrá en su caso solicitar la intervención y colaboración del Servicio Local de Promoción y Protección de
Derechos para que personal especializado amplíe la información y la asesore.
Teniendo en cuenta el interés superior del niño, se le comunicará que se procederá conforme lo dispuesto por el art. 255 del Código Civil.
De la misma manera se procederá en los casos en los que se haya efectuado la inscripción de un nacimiento en el que no constare el padre, ante la presentación espontánea de quien alega la paternidad para formular el reconocimiento.
ART. 12.- DERECHO A LA CONVIVENCIA FAMILIAR Y COMUNITARIA. Todas las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a vivir, ser criados y desarrollarse dentro de su grupo familiar de origen y con sus vínculos afectivos y comunitarios. Sólo excepcionalmente, y para los casos en que ello sea imposible, tendrán derecho a vivir, ser criados y desarrollarse en un grupo familiar alternativo, de conformidad con la ley.
Se entiende por grupos familiares alternativos, la familia en todas sus modalidades, la adopción, las familias de la comunidad donde la niña, niño y adolescente reside habitualmente u otras familias.
En toda situación de institucionalización del padre o la madre, los Organismos del Estado deben garantizar a las niñas, niños y adolescentes el vínculo y el contacto directo y permanente con aquellos, siempre que no contraríe el interés superior del niño.
ART. 13.- DERECHO A LA SALUD. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la atención integral de su salud, a recibir la asistencia médica necesaria y a acceder en igualdad de oportunidades a los servicios y acciones de prevención, promoción, información, protección, diagnóstico precoz, tratamiento oportuno y recuperación de la salud.
Los Organismos del Estado deben garantizar el acceso universal e igualitario a los servicios de salud.
Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a ser informados y educados en salud sexual y reproductiva de acuerdo a su desarrollo, teniendo como base la igualdad del hombre y la mujer.
Decr. Nº 0619/10. La concurrencia de una niña, niño o adolescentes a un establecimiento de salud público o privado sin el acompañamiento o la presencia de un adulto no obstaculizará su atención y/o respuesta a su demanda o necesidad en toda cuestión que atañe a su salud.
De igual modo, si los padres, representantes legales o personas responsables de la niña, niño o adolescente se encontraren ausentes o no pudieren, por cualquier razón, dar su consentimiento cuando el mismo fuera necesario para alguna intervención de salud, el profesional de la salud deberá adoptar todas aquellas acciones necesarias para resguardar la integridad psicofísica o la vida de las niñas, niños o adolescentes.
Cuando exista conflicto entre los intereses de las niñas, niños o adolescentes y sus representantes legales se deberá decidir conforme a las pautas establecidas en el art. 4 de la ley.
En todos los casos será obligación obligación de comunicar a los padres o representantes legales, de la situación en que se encuentra la niña, niño o adolescente.
ART. 14.- DERECHO A LA EDUCACIÓN. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la educación pública, gratuita y laica que, basada en la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres, atienda a su desarrollo integral, su preparación para el ejercicio de la ciudadanía, su formación para la convivencia democrática y el trabajo, respetando su identidad cultural y lengua de origen, su libertad de creación y el desarrollo máximo de sus competencias individuales, fortaleciendo los valores de solidaridad, respeto por los derechos humanos, identidad cultural y conservación del ambiente.
En el caso de carecer de documentación que acredite su identidad, se los debe inscribir provisoriamente, debiendo los Organismos del Estado arbitrar los medios destinados a la entrega urgente de este documento.
Por ninguna causa se podrá restringir el acceso a la educación debiendo entregar la certificación o diploma correspondiente.
Sin reglamentar
ART. 15.- El Estado Provincial debe asegurar respecto del derecho a la educación de las niñas, niños y adolescentes que vivan en su territorio en todos los

niveles de escolaridad obligatoria:
a) El acceso y permanencia en la escuela pública gratuita y laica cercana al lugar de su residencia habitual.
b) La igualdad de condiciones en el acceso, permanencia y egreso del sistema educativo.
c) El derecho a ser respetado por los integrantes de la comunidad educativa.
d) El derecho a conocer e informarse de los procedimientos y participar en la construcción de las normativas de convivencia.
e) El derecho a ser escuchado previamente a decidirse cualquier medida o sanción, las que únicamente deberán tomarse mediante procedimientos y normativas claras y justas y establecidas con anterioridad a la conducta reprochable.
f) El derecho a ser evaluado por su desempeño y logros conforme a normas acordadas previamente y a conocer u objetar criterios de evaluación pudiendo recurrir a instancias escolares superiores.
g) El derecho a recurrir a instancias educativas superiores o extraeducativas en caso de medidas que se dispongan relacionadas con sanciones disciplinarias.
h) El derecho de organización y de participación en entidades estudiantiles.
i) El conocimiento de sus derechos y de los mecanismos para su ejercicio y defensa.
j) La prohibición de imponer por causa de embarazo, maternidad o paternidad, medidas correctivas o sanciones disciplinarias, desarrollando un sistema conducente a asegurar la continuidad y finalización de las diferentes etapas escolares. Asegurar a la madre y al padre adolescente que se encuentren cursando estudios los adecuados permisos por lactancia o atención del hijo o hija enfermo o enferma, discapacitado o discapacitada, sin que ello afecte la regularidad del cursado.
k) Que en el proceso educativo se respeten los valores culturales, étnicos, artísticos e históricos de la comunidad en que se desarrolla la niña, el niño o el adolescente.
l) La adopción de lineamientos curriculares acordes a sus necesidades culturales que faciliten la integración social y fomenten el respeto por la diversidad.
m) Que en las reglamentaciones, programas, materiales de estudio y actividades escolares se garantice la igualdad de trato entre varones y mujeres.
Sin reglamentar
ART. 16.- EDUCACIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES CON NECESIDADES DIFERENTES. Las niñas, niños y adolescentes con necesidades diferentes gozan de todos los derechos y garantías consagrados y reconocidos por esta ley, además de los inherentes a su singularidad.
El Estado debe garantizar el proceso de integración al sistema educativo en todos los niveles de escolaridad obligatoria, a través de programas acordes para cada nivel contemplando el tipo y grado de necesidad.
Garantizando además en razón de las singularidades del niño, niña o adolescente modalidades, regímenes, planes y programas de educación específicos.
Sin reglamentar
ART. 17.- DERECHO A LA LIBERTAD. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la libertad. Este derecho comprende:
a) Tener sus propias ideas, creencias o culto religioso según el desarrollo de sus facultades.
b) Expresar su opinión en los ámbitos de su vida cotidiana, especialmente en el grupo familiar, la comunidad y la escuela.
c) Su libertad personal, sin más límites que los establecidos en el ordenamiento jurídico vigente. No pueden ser privados de ella ilegal o arbitrariamente.
d) En los casos de niñas, niños y adolescentes en conflicto con la ley penal su ubicación en establecimientos cerrados debe llevarse a cabo de conformidad con la ley y los tratados internacionales específicos en la materia y se utilizará sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda.
Los establecimientos cerrados referidos en el párrafo precedente deben ser destinados exclusivamente a niñas, niños y adolescentes y distintos a los correspondientes a mayores de edad.
Toda niña, niño o adolescente privado de libertad debe ser tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad. En particular, toda niña, niño o adolescente privado de libertad estará separado de los adultos, a menos que ello se considere contrario al interés superior del niño, y tendrá derecho a mantener contacto con su familia por medio de correspondencia y de visitas, salvo circunstancias excepcionales.
Decr. Nº 0619/10. Las únicas causales que habilitarán la privación de la libertad serán las previstas en este artículo de la ley no pudiendo entenderse que el artículo 25 inciso g) de la presente consagra una causal distinta.
ART. 18.- DERECHO AL DESCANSO, RECREACIÓN, DEPORTE Y JUEGO. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho al descanso, recreación, deporte y juego. El ejercicio de estos derechos debe estar dirigido a garantizarles el descanso integral.
Los Organismos del Estado con la activa participación de la sociedad, deben establecer programas que garanticen el derecho de todas las niñas, niños y adolescentes a la recreación, juegos recreativos -en especial aquellos que tengan carácter cooperativo- y deportes, debiendo asegurar programas específicos para aquellos con necesidades diferentes.

Sin reglamentar
ART. 19.- DERECHO A LA PROPIA IMAGEN. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a ser respetados en su dignidad, reputación y propia imagen.
Se prohíbe exponer, difundir o divulgar datos, informaciones o imágenes que permitan identificar, directa o indirectamente a los sujetos de esta ley, a través de cualquier medio de comunicación o publicación en contra de su voluntad y la de sus padres, representantes legales o responsables, cuando se lesionen su dignidad o la reputación de las niñas, niños y adolescentes o que constituyan injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada o intimidad familiar.
Cuando la exposición, difusión o divulgación de los datos a que hace referencia el párrafo anterior resulte manifiestamente contraria al interés superior del niño, no podrán desarrollarse aunque medie el consentimiento de los sujetos de esta ley o de sus representantes legales.
Sin reglamentar.
ART. 20.- DERECHO DE LIBRE ASOCIACIÓN, REUNIÓN y TRÁNSITO. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho de asociarse libremente con otras personas, con fines sociales, culturales, deportivos, recreativos, religiosos, políticos, laborales o de cualquier otra índole de conformidad a la legislación vigente. En ejercicio de este derecho podrán:
a) Propiciar su participación en asociaciones.
b) Promover y constituir asociaciones conformadas exclusivamente por niñas, niños, adolescentes o ambos.
Tienen derecho a usar, transitar y permanecer en los espacios públicos a reunirse en forma privada o públicamente de conformidad con la ley sin necesidad de permiso previo de las autoridades públicas y sin que ninguna de ellas puedan obstaculizarlos en el ejercicio.
Sin reglamentar
ART 21.- DERECHO A OPINAR Y A SER OIDO. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho en todos los ámbitos en que se desenvuelven:
a) A participar y expresar libremente su opinión en los asuntos que les conciernan y en aquellos que tengan interés.
b) A recibir la información necesaria y oportuna para formar su opinión.
c) A que sus opiniones sean tenidas en cuenta conforme a su madurez y desarrollo.
Sin reglamentar
ART. 22.- DERECHO AL TRABAJO DE LOS ADOLESCENTES. Los organismos del Estado deben garantizar el derecho de las personas adolescentes a la educación y reconocer su derecho a trabajar con las restricciones que impone la legislación vigente y los convenios internacionales en la materia, debiendo ejercer la inspección del trabajo a fin de evitar la explotación laboral de niñas, niños y adolescentes a través de medidas concretas y procesos administrativos rápidos, ágiles y expeditos, tendientes a hacer cesar de inmediato el trabajo prohibido. Este derecho debe limitarse cuando la actividad laboral importe riesgo o peligro para el desarrollo, la salud física, mental o emocional de los adolescentes.
El Estado, la sociedad y las organizaciones sindicales coordinarán sus esfuerzos para erradicar el trabajo infantil y limitar toda forma de trabajo legalmente autorizada cuando impidan o afecten el proceso evolutivo de niña, niño o adolescente.
Decr. Nº 0619/10. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social dentro de las facultades establecidas en la Ley 10.468 y sus modificatorias o las que en un futuro las reemplacen, fiscalizará los lugares de trabajo para verificar el cumplimiento efectivo de legislación vigente en materia de prohibición del trabajo infantil y de la protección del trabajo adolescente.
En lo referente a la protección del trabajo adolescente en especial vigilará que
a) La labor desempeñada no esté prohibida ni restringida según la legislación vigente.
b) La observancia de la legislación aplicable en materia de salud y seguridad en el trabajo
ART. 22 BIS
Cualquier persona podrá denunciar ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social las situaciones que puedan significar amenaza o violación de los derechos de los adolescentes trabajadores y las que puedan importar que las niñas y/o niños sean empleados, utilizados, explotados o, en general, que puedan encuadrar en cualquiera de las formas prohibidas por la legislación aplicable. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social dará el trámite que legalmente corresponda a tales denuncias y dispondrá las medidas que correspondieren.
ART 23.- DERECHO A LA PROTECCIÓN CONTRA LA EXPLOTACIÓN ECONÓMICA. Todas las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la protección contra todaexplotación económica.
Se prohíbe el desempeño de niñas, niños y adolescentes en cualquier actividad laboral que pueda ser peligrosa, nociva para su salud o para su desarrollo integral y el desempeño de cualquier actividad laboral con anterioridad a la edad mínima establecida por ley.
El Estado debe adoptar las medidas conducentes a prevenir, sancionar y erradicar el trabajo infantil, garantizando que las niñas, niños y adolescentes cumplan con los años establecidos para la escolaridad obligatoria. Debe implementar programas de asistencia y apoyo al grupo familiar de las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en las situaciones descriptas en el párrafo precedente.

Dentro de estas actividades quedan comprendidas las de asumir responsabilidades en tareas domésticas o el cuidado de personas mayores o de niños pequeños que alteren, entorpezcan, modifiquen o impidan su desarrollo, escolaridad o descanso.
Decr. Nº 0619/10. POLITICAS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES TRABAJADORES. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social será responsable de la formulación de políticas dirigidas a erradicar los trabajos prohibidos, peligrosos, insalubres o atentatorios de la salud y seguridad de estos.
ART. 24.- DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a obtener los
beneficios de la seguridad social.
El Estado Provincial debe establecer en coordinación con el Estado Nacional, políticas y programas de inclusión para las niñas, niños y adolescentes, que consideren los recursos y la situación de los mismos y de las personas que sean responsables de su mantenimiento.
Decr. Nº 0619/10. Sin reglamentar
ART 24. BIS. CARÁCTER COMPLEMENTARIODE LA LEY. Las prescripciones contenidas en los artículos 22, 23 y 24 de la Ley 12.967 deben interpretarse como complementarias de las contenidas en la Ley de Contrato de Trabajo 20.744 y sus modificatorias o en la que las suplante, como así también de las que integran los Convenios 138 y 182 de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T)
ART. 24 TER. DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS. Se autoriza al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a dictar todas las disposiciones complementarias que resulten menester para implementar adecuadamente lo normado en los arts. 22, 23 y 24 de la Ley 12.967 y los arts. 22, 22 bis, 23, 24 y 24 bis de este reglamento.
ART. 25.- GARANTÍAS MÍNIMAS DE PROCEDIMIENTO. GARANTÍAS EN LOS PROCEDIMIENTOS JUDICIALES O ADMINISTRATIVOS. Los organismos del Estado deben garantizar a las niñas, niños y adolescentes, en cualquier procedimiento judicial o administrativo en que sean parte, además de todos aquellos derechos contemplados en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño, en los tratados internacionales ratificados por la Nación Argentina y en las leyes que en su consecuencia se dicten, los siguientes derechos y garantías:
a) Ser considerado inocente hasta tanto se demuestre lo contrario.
b) Ser oído por la autoridad competente cada vez que así lo solicite.
c) Al pleno y formal conocimiento en forma adecuada al nivel cultural y madurez del niño, niña o adolescente del acto que se le atribuye y de las garantías procesales que le corresponden.
d) Participar activamente en todo el procedimiento.
e) Ser asistido por un letrado preferentemente especializado en niñez y adolescencia, en forma privada y confidencial desde el inicio del procedimiento judicial o administrativo que lo afecte. En caso de carecer de medios económicos, el Estado debe designarle un letrado de la lista de abogados de oficio.
f) A solicitar la presencia de los padres, representantes legales o personas encargadas.
g) En los casos de privación de libertad a que sus padres, representante legal, persona encargada o con la que el niño, niña o adolescente sostenga vínculos afectivos, sean informados de inmediato del lugar donde se encuentra y organismo de prevención interviniente. Asimismo, tienen derecho a comunicarse privadamente en un plazo no mayor a una hora con sus padres, representante legal, persona encargada o con la que sostenga vínculos afectivos.
h) A recurrir ante el Superior cualquier decisión que lo afecte.
Decr. Nº 0619/10. Inc. e) A los fines de dar cumplimiento a lo establecido y garantizar servicios jurídicos gratuitos, la autoridad de aplicación deberá confeccionar una lista de abogados de oficio integradas preferentemente por letrados especializados en niñez y adolescencia. La misma podrá estar integrada por abogados que integren la planta de personal permanente o no permanente del Estado Provincial, Municipal o Comunal y/o de profesionales aportados por organizaciones no gubernamentales, colegios de abogados o universidades, en caso de inexistencia o insuficiencia de personal estatal especializado para conformar la misma, en virtud de la suscripción de convenios con este fin.
ART. 26.- GARANTÍA ESTATAL DE IDENTIFICACIÓN. INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DEL ESTADO Y CAPACIDAD DE LAS PERSONAS. Los Organismos del Estado deben garantizar procedimientos sencillos y rápidos para que los recién nacidos sean identificados en forma gratuita, obligatoria, oportuna e inmediatamente después de su nacimiento, estableciendo el vínculo filial con la madre, conforme al procedimiento previsto en las leyes nacionales Nº 24.540, Nº 26.061, en la ley provincial Nº 11.132 modificatorias y decretos reglamentarios.
a) Si al momento de efectuarse los controles prenatales o de ingreso al centro de salud se detectare que la madre o el padre del niño por nacer carecen de documentos de identidad, el agente que tome conocimiento debe informar a los organismos competentes a fin de garantizar el acceso a la tramitación y expedición de la documentación requerida de acuerdo a la normativa vigente.
b) Si la indocumentación de la madre o el padre



continuara al momento del parto, debe consignarse nombre, apellido, fecha de nacimiento, domicilio, edad, huellas dactilares y nacionalidad de los mismos, en el certificado de Constatación de Parto que expida la unidad sanitaria pertinente.
c) A los fines de esta garantía, el Estado Provincial debe habilitar oficinas del Registro Civil en todos los establecimientos públicos que atienden nacimientos.
Sin reglamentar
ART. 27.- DEBER DE COMUNICAR. Los miembros de los establecimientos educativos y de salud, públicos o privados y todo agente o funcionario público de cualquiera de los tres poderes que tuviere conocimiento de la amenaza o vulneración de derechos de las niñas, niños o adolescentes en razón del desempeño de su cargo, debe comunicar dicha circunstancia a la autoridad administrativa o judicial de protección de derechos en el ámbito local, bajo apercibimiento de incurrir en responsabilidad por dicha omisión. El procedimiento de comunicación deberá ser tal que garantice la integridad física del denunciante y su grupo familiar.
Toda persona que tenga conocimiento de la vulneración de derechos que afecten la vida o la integridad física y psíquica de una niña, niño o adolescente tiene el deber de comunicarlo a la autoridad administrativa o judicial de protección de derechos en el ámbito local o a otra autoridad competente.
Decr. Nº 0619/10. El agente público deberá poner la situación en conocimiento de su superior jerárquico y/o comunicar en forma directa por ante la autoridad administrativa o judicial. Esta comunicación deberá ser efectuada en forma escrita y firmada.
La comunicación efectuada por cualquier persona física no deberá sujetarse a ningún requisito de formalidad.
La información será colectada en el formulario obrante en el anexo II del presente decreto.
Se podrá solicitar que la comunicación sea con reserva de su identidad, a los efectos de preservar su integridad y la de su grupo familiar, en cuyo caso la autoridad interviniente extenderá una constancia escrita para su uso privado y reservado.
La Autoridad Administrativa es la establecida en los artículos 30, 31, 32 y 35 de la ley. Preferentemente se deberá comunicar en primer término a la Autoridad Administrativa del Ámbito Local.
Los hechos con apariencia de delitos de acción pública o dependientes de instancia privada se deberán denunciar ante la autoridad judicial competente o ante el Ministerio Público.
Los hechos con apariencia de delitos presuntamente cometidos por menores punibles se deberán denunciar ante los Jueces de Menores.
Las situaciones de violencia familiar conforme a la Ley Nº 11.529 se deberán denunciar ante cualquier juez o el Ministerio Público.
Cuando la denuncia se efectuare ante la autoridad judicial competente o ante el Ministerio Público y se tratara de niñas, niños o adolescentes que se encuentren en una situación de amenaza y/o vulneración de sus derechos, estos podrán dar intervención a la Autoridad Administrativa a los fines de la comprobación de la situación y en su caso esta adoptará las medidas de protección que pudieran corresponder.
ART. 28.- DEBER DEL FUNCIONARIO DE RECEPCIONAR DENUNCIAS. El agente público que sea requerido para recibir una denuncia de amenaza o vulneración de derechos de los sujetos protegidos por esta ley, ya sea por la misma niña, niño o adolescente, o por cualquier otra persona, se encuentra obligado a recibir y tramitar la denuncia, a fin de garantizar el respeto, la prevención y la reparación del daño sufrido, bajo apercibimiento de considerarlo incurso en la figura de grave incumplimiento de los Deberes del Funcionario Público.
En caso de que la denuncia fuese formulada por la niña, niño o adolescente la ausencia de sus padres o representantes legales nunca podrá obstaculizar la recepción de la misma.
Decr. Nº 0619/10. En caso de que el objeto de la denuncia y/o comunicación no resulte de su competencia, el agente o funcionario público además de recepcionar la denuncia deberá canalizar la misma mediante su tramitación ante la Autoridad Administrativa de Promoción y Protección de Derechos del Ámbito Local, siempre que se trate de situaciones que involucren la amenaza y/o vulneración de derechos de una niña, niño o adolescente, a los fines de que ésta evalúe la misma y en su caso, adopte las medidas de protección de derechos que estime pertinentes.

TÍTULO III
SISTEMA PROVINCIAL DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES
ART. 29.- CONFORMACIÓN. El Sistema Provincial de Promoción y Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes está conformado por los organismos públicos que integran el presente Título y las organizaciones no gubernamentales de niñez y adolescencia.
El Sistema Provincial de Promoción y Protección Integral de Derechos se organiza en niveles local, regional y provincial de conformidad con su ámbito de actuación territorial. La distribución de competencias no puede ser obstáculo para la asistencia inmediata en situaciones de riesgo para la vida o la integridad personal de la niña, niño o adolescente y la tramita-

ción ante la Autoridad que corresponda.
Decr. Nº 0619/10. Se entenderá que todos los organismos, entidades, dispositivos y servicios que integran cualquiera de los ministerios mencionados en el art. 34 de la ley, así como las entidades públicas o privadas que ejecutan servicios en el ámbito de competencia de dichos ministerios conforman el Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos, los que se reconocen como ámbitos de diseño, planificación, coordinación, orientación, implementación y supervisión de políticas públicas que garanticen el ejercicio pleno de los derechos reconocidos en el título II de la Ley.
Se entenderá que el nivel local se corresponde con un primer nivel de intervención y que los niveles regional y provincial se corresponden con un segundo nivel de intervención.

CAPÍTULO I
DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS
ART. 30.- AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE DERECHOS DEL ÁMBITO LOCAL. Las Autoridades Administrativas de Promoción y Protección de Derechos del Ámbito Local son las áreas responsables de desarrollar planes y programas de promoción y protección de derechos de la Niñez, en el ámbito territorial de los Municipios y Comunas de la Provincia.
Se propenderá a que en cada municipio o comuna la Autoridad de Aplicación establezca órganos descentralizados denominados Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos los cuales pueden depender de la provincia o de gestiones conjuntas a partir de la celebración de convenios con municipalidades o comunas.
Los Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos son unidades técnico operativas con una o más sedes, desempeñando las funciones de facilitar que las niñas, niños y adolescentes que tengan amenazados o violados sus derechos, puedan acceder a los programas y planes disponibles en su comunidad. Corresponde a este nivel intervenir en las situaciones de urgencia y en todas las situaciones de amenaza o vulneración de derechos a niñas, niños y adolescentes, así como desarrollar programas y actividades de promoción de derechos.
Los Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos deben contar con equipos profesionales interdisciplinarios, los que se encargan de adoptar y aplicar las medidas de protección integral con la asistencia técnico - financiera de la Nación de acuerdo a lo establecido por la Ley 26.061 y la asistencia técnico-financiera y supervisión de la Provincia.
Asimismo, estos equipos pueden aplicar medidas de protección excepcionales adoptadas por las
Delegaciones Regionales o por la Autoridad de Aplicación provincial conforme a lo establecido en el Título IV de la presente, en coordinación con las Delegaciones Regionales.
En este primer nivel de intervención actuarán los Centros de Acción Familiar constituidos como Centros de promoción y protección de derechos, o los organismos que los reemplacen dependientes de la Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia de la Provincia de Santa Fe, los que actuarán en articulación con los efectores de salud y educación.
Decr. Nº 0619/10. Las Autoridades Administrativas de Promoción y Protección de Derechos del Ámbito Local en cuanto áreas responsables de desarrollar planes y programas intervendrán a través de los Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos que se encuentren conformados o a crearse por la Autoridad de Aplicación.
Los Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos existentes o a crearse en los Municipios y Comunas y en el ámbito de los Ministerios mencionados en el art. 34 de la ley formarán parte del Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos y actuarán en el nivel local o primer nivel de intervención.
Así también actuarán en el nivel local o primer nivel de intervención los Centros de Acción Familiar del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe o los que en un futuro los reemplacen, las Organizaciones No Gubernamentales, así como otras instituciones de la sociedad civil que aborden la temática de niñez en el ámbito territorial de los Municipios y Comunas, siendo esta enunciación no taxativa. La actuación será en forma articulada asumiendo conjuntamente las responsabilidades que le compete a cada uno de los integrantes del Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos.
Se deberá determinar claramente desde el comienzo de la intervención el equipo que se tomará como referente de cada situación. El equipo referente será aquel que coordinará a los distintos actores, recibirá las propuestas y sugerencias a medida que avanza la implementación del plan de acción, informará sobre el curso de ejecución de las acciones y supervisará la intervención.
Los Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos son los que intervienen en primera instancia en razón de la proximidad con la problemática a abordar. Ello no implica intervención primaria y derivación inmediata al segundo nivel sino que por el contrario se requiere:
a) atención de la situación en el territorio
b) incorporación a Programas
c) articulación con las áreas o servicios que intervienen en el territorio

d) articulación con el segundo nivel cuando se hayan agotado o notablemente reducido sus posibilidades de intervención eficaz o cuando el abordaje de la situación exceda las posibilidades reales de intervención en un nivel local o primer nivel
En ningún caso dichos Servicios ni los equipos intervinientes en segundo nivel podrán ser convocados por otros poderes del Estado provincial para realizar tareas de supervisión y/o seguimiento de decisiones tomadas por organismos ajenos al Poder Ejecutivo Provincial.
Los Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos tendrán las siguientes funciones:
- desarrollar acciones de promoción y protección de derechos de las niñas, niños y adolescentes en el ámbito territorial de cada Municipio o Comuna
- promover acciones tendientes al fortalecimiento familiar
- diseñar e implementar programas, dispositivos o servicios que viabilicen el acceso efectivo al ejercicio de los derechos
- garantizar la atención durante las 24 horas en forma activa o con una guardia pasiva
- recibir denuncias e intervenir de oficio ante el conocimiento de una amenaza o vulneración en el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes que se configure en su ámbito de actuación territorial, adoptando -previa
evaluación de la situación- las medidas de protección integral que correspondan
- planificar, implementar y supervisar las alternativas tendientes a evitar la separación de la niña, niño o adolescente del medio familiar o centro de vida en el que se encuentre
- proponer a la Autoridad Administrativa de Protección de Derechos del Ámbito Regional o Provincial, la adopción de medidas de protección excepcional de acuerdo a lo establecido en el art. 51 de la ley
- llevar un legajo por cada niña, niño o adolescente o por grupo familiar conforme a las pautas establecidas en art. 55 de este decreto
- confeccionar protocolos de intervención que a su vez prevean el resguardo de la documentación y la confección de informes
- informar a la Subsecretaría de Derechos de Niñez, Adolescencia y Familia la intervención a los fines del cumplimiento de lo preceptuado en el art. 33 inc. p de la ley
La conformación de los Equipos Profesionales Interdisciplinarios en cuanto a la cantidad de profesionales, especificidad e incumbencia será determinada en cada caso de acuerdo a la particularidad de cada ámbito territorial.
Estos equipos podrán también conformarse con profesionales de diversas áreas o reparticiones provinciales, municipales o comunales y de Organizaciones No Gubernamentales a cuyo efecto se suscribirán los convenios correspondientes.
ART. 31.- AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DEL ÁMBITO REGIONAL - DELEGACIONES REGIONALES. Las Delegaciones Regionales brindan asistencia técnico - jurídica a los Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos para la intervención concreta y para el diseño de programas.
Intervienen, mediante la adopción y aplicación de medidas de protección integral y medidas de protección excepcional. Actúan en coordinación con los Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos, en la aplicación de medidas excepcionales. Para garantizar los objetivos enunciados en esta ley en cada Delegación Regional, la Subsecretaría debe garantizar programas e instituciones con la modalidad de puertas abiertas como centros de día, centros de atención inmediata, paradores nocturnos, albergues temporarios u otros con especificidad para el abordaje de situaciones de calle, de abandono real o simbólico, consumo de sustancias, maltrato, violencia familiar, abuso sexual, crisis subjetivas graves y situaciones de riesgo penal, entre otras.
Los programas e instituciones con la modalidad de puertas abiertas a ejecutar pueden ser gestionados por la Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia o Direcciones Provinciales de Protección de Derechos de Niñez, Adolescencia y Familia o sus Delegaciones o en convenio con Municipios y Comunas u organizaciones de la sociedad civil.
En cada nivel del sistema la autoridad administrativa es responsable de coordinar con las organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la niñez, las acciones y los programas con el fin de potenciar los recursos existentes.
Decr. Nº 0619/10. En el nivel regional y provincial o segundo nivel de intervención actuará la Subsecretaría de Derechos de Niñez, Adolescencia y Familia, las Direcciones Provinciales de Promoción de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia, las Delegaciones Regionales y los organismos que en un futuro se crearen o los reemplacen, siendo esta enunciación no taxativa.
La intervención de estos organismos no es excluyente de la actuación articulada de otros organismos que aborden la temática de niñez.
Los organismos que actúan en el nivel regional y provincial o segundo nivel de intervención tendrán las siguientes funciones:
- garantizar el pleno goce de los derechos de las niñas, niños y adolescentes o la restitución de los mismos ante la vulneración
- garantizar el acceso a programas, dispositivos o servicios que posibiliten el ejercicio efectivo de los

derechos
- garantizar cuando sea necesario la contención en ámbitos de cuidados familiares alternativos
- garantizar cuando sea necesario la contención en ámbitos de cuidados bajo las modalidades familiares o institucionales públicos o privados, en última instancia y por el menor tiempo posible
- brindar asistencia técnico – jurídica a los Servicios Locales a través del acompañamiento y apoyo en la intervención; la formulación de propuestas o estrategias y la evaluación y supervisión de la intervención realizada.
- Evaluar y en su caso adoptar y supervisar las medidas de protección excepcional propuestas por la Autoridad Administrativa del Ámbito Local

ART. 32.- AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DEL ÁMBITO PROVINCIAL-SUBSECRETARÍA DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA. La SUBSECRETARÍA de los DERECHOS de la NIÑEZ, ADOLESCENCIA y FAMILIA, o el organismo que en el futuro la reemplace, es la autoridad de aplicación del Sistema Provincial de Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

Está a cargo de un Subsecretario designado por el Poder Ejecutivo de la Provincia.

Tiene a su cargo el diseño, instrumentación, ejecución y control de políticas dirigidas a niñas, niños y adolescentes.

Sin reglamentar

ART. 33.- FUNCIONES. Son funciones de la Subsecretaría:

a) Coordinar el sistema Provincial en los ámbitos local, regional y provincial.

b) Diseñar las políticas públicas integrales destinadas a las niñas, niños, adolescentes y sus grupos familiares.

c) Elaborar, con la participación del Consejo Provincial, un Plan Provincial de Promoción y Protección de Derechos, donde se fijen los lineamientos de acuerdo a los principios establecidos en la presente ley, las acciones prioritarias a desarrollar, las áreas gubernamentales responsables, los plazos previstos y los recursos necesarios. En la elaboración de este Plan deben participar y colaborar los organismos que sean requeridos y es refrendado por el Poder Ejecutivo Provincial.

d) Ejecutar descentralizadamente políticas de promoción y protección de derechos para lo cual deben contar con una estructura que posibilite dar respuesta a las distintas regiones, departamentos y localidades agrupándolas de acuerdo a las características de cada una de ellas.

e) Promover la creación de Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en coordinación con Municipios y Comunas.

f) Brindar a las niñas, niños, adolescentes y sus grupos familiares, servicios especializados en la atención de situaciones de calle, maltrato, abuso, explotación, prostitución, consumo de sustancias, situación de riesgo penal y cualquier otra que implique vulneración de sus derechos.

g) Ejercer la representación del Estado Provincial en las áreas de su competencia.

h) Promover el desarrollo de investigaciones en materia de niñez, adolescencia y familia.

i) Diseñar normas generales de funcionamiento y principios rectores que deben cumplir las instituciones públicas o privadas de promoción, asistencia y protección de derechos de los sujetos de esta ley.

j) Apoyar a las organizaciones no gubernamentales en la definición de sus objetivos institucionales hacia la promoción del ejercicio de derechos de las niñas, niños y adolescentes y la prevención de su institucionalización.

k) Promover políticas activas de promoción y defensa de los derechos de las niñas, niños y adolescentes y sus grupos familiares.

l) Interactuar con todos los poderes del Estado a fin de lograr la implementación transversal de las políticas de promoción y protección de derechos de las niñas, niños y adolescentes.

m) Coordinar acciones consensuadas y realizar convenios con los poderes del Estado, organismos gubernamentales y organizaciones no gubernamentales, fomentando la participación activa de las niñas, niños y adolescentes.

n) Brindar asistencia técnica y capacitación a organismos de la Provincia, Municipios, Comunas y Organizaciones de la Sociedad Civil que participen en Programas o en servicios de atención directa a los sujetos que esta ley protege.

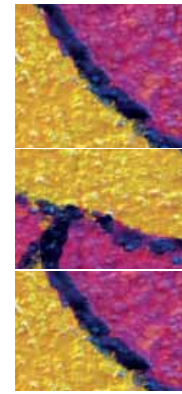
o) Gestionar la obtención y transferencia de los fondos que desde la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia corresponda remitir para la efectivización de las políticas públicas destinadas a las niñas, niños y adolescentes.

p) Organizar un sistema de información único, descentralizado, discriminado por sexo y edad, y que incluya indicadores para el monitoreo, evaluación y control de las políticas y programas de Niñez,
Adolescencia y Familia.

q) Fortalecer el reconocimiento en la sociedad de niñas, niños y adolescentes como sujetos activos de derechos.

r) Asignar los recursos públicos para la formulación y ejecución de las políticas previstas en el Plan Provincial de Acción.

s) Establecer en coordinación con el Consejo Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes mecanismos de



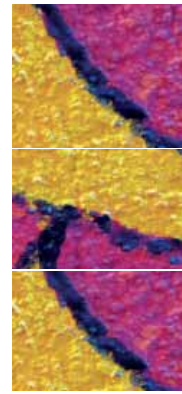
seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas destinadas a la promoción y protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.
Decr. Nº 0619/10.
Inc. c) El Plan Provincial de Promoción y Protección de Derechos contemplará Programas de promoción, prevención, asistencia y contención.
Se diseñará el modelo de ejecución del Plan en forma descentralizada en los Municipios y Comunas. A su vez se designarán las funciones de las instancias de coordinación en el territorio para la implementación del Plan tomando como base las instancias desconcentradas de los distintos Ministerios que componen la Comisión Interministerial.
Inc. f) Los servicios especializados a que refiere este inciso comprenden a todos los dependientes de la Subsecretaria de Derechos de Niñez, Adolescencia y Familia como así también a aquellos que dependan de otros organismos del Estado. Se podrá establecer convencionalmente la incorporación de organizaciones y/o asociaciones de promoción y protección de derechos.
Inc. l) La actuación conjunta de la Subsecretaría de Derechos de Niñez, Adolescencia y Familia con todos los poderes del Estado para la implementación transversal de las políticas de promoción y protección de derechos de las niñas, niños y adolescentes implica la asunción compartida de responsabilidades o corresponsabilidad entre los distintos actores.
ART. 34.- COMISIÓN INTERMINISTERIAL DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA.
Créase la Comisión Interministerial de la Niñez y Adolescencia en el ámbito de la Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia integrada por:
a) un Secretario o Subsecretario del Ministerio de Desarrollo Social.
b) un Secretario o un Subsecretario del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado.
c) un Secretario o un Subsecretario del Ministerio de Salud.
d) un Secretario o un Subsecretario del Ministerio de Educación.
e) un Secretario o un Subsecretario del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
f) un Secretario o un Subsecretario del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
g) un Secretario o un Subsecretario del Ministerio de Seguridad.
h) un Secretario o un Subsecretario del Ministerio de Innovación y Cultura.
i) un Secretario o un Subsecretario del Ministerio de la Producción.
j) un Secretario o un Subsecretario del Ministerio de Economía.
Decr. Nº 0619/10. La Comisión Interministerial funcionará en el ámbito de la Subsecretaría de Derechos de Niñez, Adolescencia y Familia y podrá convocar para trabajar en su seno a otros organismos del Gobierno provincial que estime pertinentes, a fin del mejor cumplimiento de la misión que la ley le encomienda.
La Subsecretaria de Derechos de Niñez, Adolescencia y Familia presidirá las sesiones y velará por el cumplimiento de sus decisiones.
La convocará a sesiones ordinarias al menos tres veces al año y a extraordinarias cuando lo considere necesario o a pedido de tres integrantes como mínimo. Convocará a una sesión con anterioridad al envío del proyecto de presupuesto a la Legislatura Provincial en cuyo orden del día se incluirá el tratamiento del art. 67 de la ley. Durante el primer cuatrimestre del año se convocará a una sesión en la que se discutirá el Plan de Acción Provincial. Las sesiones deberán ser actuadas.
La Comisión dictará su reglamento de funcionamiento interno.
Las funciones de la Comisión Interministerial serán:
- Garantizar la concertación de acciones, la articulación y corresponsabilidad en el abordaje de las situaciones y en la aplicación de las medidas que se adopten entre los organismos, servicios, dispositivos o entidades de los distintos Ministerios
- Colaborar con la Autoridad de Aplicación en el diseño e implementación de las políticas de promoción y protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes
- Colaborar con la Autoridad de Aplicación en la elaboración del Plan Provincial de Promoción y Protección de Derechos, en el que quedarán definidas las metas a alcanzar y las responsabilidades de cada uno de los Ministerios
- Garantizar la disposición y transferencia de recursos
- Colaborar con la Autoridad de Aplicación en el monitoreo y evaluación de la implementación y funcionamiento del Sistema Provincial de Promoción y Protección Integral de Derechos.
ART. 35.- DIRECCIÓN PROVINCIAL DE PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA. La Dirección Provincial de Promoción de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia es un Organismo descentralizado de la Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia con sede en las ciudades de Santa Fe y Rosario. La Dirección ejerce funciones de coordinación directa de las delegaciones regionales de la zona y asistencia técnica jurídica.
Sin reglamentar
ART. 36.- CONSEJO PROVINCIAL DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. Créase el Consejo Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes con carácter consultivo y de asesoramiento en materia de promoción y protec-

ción de derechos de niñas, niños y adolescentes.
Este Consejo es presidido por un Subsecretario de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia y está conformado por representantes de los Ministerios y reparticiones del Ejecutivo Provincial vinculados a la temática y representantes de ambas Cámaras Legislativas. Asimismo, la Autoridad de Aplicación debe convocar para su integración a representantes del poder judicial, representantes de Municipios y Comunas, representantes de Organizaciones de la Sociedad Civil, a representantes de Organizaciones infantiles y juveniles, Universidades, y Colegios Profesionales con sede en el territorio de la Provincia, así como de otros ámbitos académicos y comunicadores sociales.
Este Consejo se reúne al menos trimestralmente y fija en su primera reunión un reglamento interno de funcionamiento.
Los miembros de este Consejo serán ad-honorem.
Decr. Nº 0619/10. La convocatoria a la integración del Consejo Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes será efectuada por la Subsecretaria de Derechos de Niñez, Adolescencia y Familia y se deberá realizar teniendo en cuenta la descentralización regional de la Provincia de Santa Fe en cinco nodos.
Se convocará en cada uno de los cinco nodos a dos representantes del Poder Legislativo, dos del Poder Ejecutivo, dos del Poder Judicial, dos representantes de Universidades Nacionales, diez representantes de Municipios y Comunas, dos representantes de Colegios Profesionales y cinco de Organizaciones No Gubernamentales, involucrados en la temática de niñez.
El Consejo Provincial tiene su sede en el ámbito de la Subsecretaría de los Derechos de Niñez, Adolescencia y Familia.
El Consejo sesionará en cada uno de los nodos en forma simultánea y separada con los representantes regionales del nodo.
En la convocatoria a cada sesión el Presidente deberá establecer el orden del día que será común en todas las sesiones de los diferentes nodos. En el primer trimestre del año se incluirá en el orden del día el tratamiento del Plan Provincial de Promoción y Protección de Derechos.
En las sesiones de cada nodo podrán asimismo proponerse temáticas a abordar en las próximas sesiones. Las actas elaboradas en cada sesión nodal serán integradas en un informe único elaborado por la presidencia del cuerpo.
La primera sesión del Consejo Provincial será plenaria y se acreditarán a los convocados en el carácter de miembros.
En el último trimestre de cada año la Subsecretaría de Derechos de Niñez, Adolescencia y Familia deberá convocar a una sesión plenaria a realizarse en la sede del Consejo Provincial en la que participarán cinco representantes de cada nodo elegidos consensuadamente en la sesión de cada nodo anterior a la fecha de la convocatoria.
ART. 37.- FUNCIONES. Son funciones del Consejo Provincial, entre otras:
a) Participar en la elaboración en coordinación con la Subsecretaría de los Derechos de la Niñez,
Adolescencia y Familia del Plan Provincial Anual de Promoción y Protección de Derechos, para fijar los lineamientos de acuerdo a los principios establecidos en la presente ley, las acciones prioritarias a desarrollar, las áreas gubernamentales responsables, los plazos previstos y los recursos necesarios.
b) Proponer e impulsar las reformas legislativas o de procedimientos destinadas a dar cumplimiento a los principios establecidos en la Convención de los Derechos del Niño y en la ley nacional Nº 26.061.
c) Participar en campañas públicas que incrementen entre la población el conocimiento de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.
d) Recibir y solicitar información acerca de la distribución de recursos, el funcionamiento de servicios y programas, y toda otra acción desarrollada por el Estado destinada a los sujetos de esta ley.
e) Recibir anualmente el informe del Defensor Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes y solicitar la información que se encuentre en el ámbito de su Defensoría.
Sin reglamentar
ART. 38.- DEFENSORIA PROVINCIAL DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. Créase en el ámbito de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe, la figura del Defensor Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes quien tiene a su cargo, velar por la protección y promoción de los derechos consagrados en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño, las leyes nacionales y provinciales y el resto del ordenamiento jurídico.
Debe asumir la defensa de los derechos de las niñas, niños y adolescentes ante las instituciones públicas y privadas y la supervisión y auditoría de la aplicación del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el ámbito de la Provincia.
Decr. Nº 0619/10. Las Defensoría Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes se integrará con un equipo técnico, compuesto como mínimo por:
a) Un/a trabajador/a social;
b) un/a psicólogo/a especialista en niños y adolescentes;
c) tres abogados/as;
d) un/a médico pediatra;
e) un/a profesor de educación física;
f) dos acompañantes terapéuticos; y
g) un/a docente.

Asimismo contará con el apoyo administrativo que fuere necesario.
A propuesta del Defensor de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, podrán designarse dos adjuntos que auxiliarán a aquél en el ejercicio de sus funciones.
ART. 39.- ADECUACIÓN. Modifícase el artículo 16 de la ley 10.396, el que quedará redactado del siguiente modo: La Defensoría del Pueblo cuenta con un funcionario denominado Defensor de Niñas, Niños y Adolescentes, quien depende en forma directa del Defensor del Pueblo.
La Defensoría del Pueblo cuenta además con dos funcionarios denominados Defensores del Pueblo Adjuntos, actuando uno en la ciudad de Santa Fe y otro en la ciudad de Rosario. El titular de la Defensoría del Pueblo o el Defensor de Niñas, Niños y Adolescentes pueden delegar en ellos sus funciones y éstos los sustituyen en los supuestos de imposibilidad temporal o definitiva y en los casos de recusación y excusación.
Sin reglamentar
ART. 40.- DESIGNACION. El Defensor Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes es propuesto, designado o removido del mismo modo que el Defensor del Pueblo de la Provincia.
El Defensor debe ser elegido dentro de los noventa (90) días de sancionada esta ley y asumirá sus funciones ante la Asamblea Legislativa. Dura cinco (5) años en el cargo pudiendo ser reelegido por una sola vez.
El Defensor debe reunir los mismos requisitos exigidos al Defensor del Pueblo de la Provincia, debiendo acreditar además idoneidad y especialización en la defensa y protección activa de los derechos de las niñas, niños y adolescentes y sus familias. Percibe la retribución que establezca la Legislatura Provincial por resolución de ambas Cámaras.
Sin reglamentar
ART. 41.- FUNCIONES. Son funciones de la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes:
a) Las previstas para el Defensor del Pueblo cuando la queja presentada signifique una vulneración de derechos de los sujetos de esta ley.
b) Velar por el efectivo respeto a los derechos y garantías asegurados a las niñas, niños y adolescentes, promoviendo las medidas que estime más adecuadas para cada situación.
c) Supervisar las entidades públicas y privadas que se dediquen a la atención de las niñas, niños o adolescentes, debiendo denunciar ante las autoridades competentes cualquier irregularidad que amenace o vulnere los derechos de las niñas, niños y adolescentes.
d) Proporcionar asesoramiento de cualquier índole a las niñas, niños y adolescentes y a sus grupos familiares, informando acerca de los recursos públicos, privados y comunitarios adonde puedan recurrir para la solución de su problemática.
e) Recibir todo tipo de reclamo o denuncia formulado por las niñas, niños y adolescentes en forma personal o mediante un servicio telefónico gratuito y permanente, debiéndose dar curso inmediato al requerimiento de que se trate, canalizándolo a través del organismo competente.
Decr. Nº 0619/10. En razón de lo dispuesto en art. 41, la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes deberá:
a) Difundir los principios emanados de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño;
b) brindar asesoramiento, orientación y atención ante situaciones de amenaza o violación de derechos de niños, niñas y adolescentes;
c) recibir los reclamos e inquietudes que formulen niños, niñas y adolescentes y cualquier otra persona de existencia visible o ideal, con relación a los derechos contemplados en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y en las leyes 26.061 y la provincial 12.967, y canalizarlos a través de los organismos competentes;
d) utilizar modalidades alternativas a la intervención judicial, para la resolución de conflictos;
e) interponer acción judicial contra todo acto que vulnere o restrinja los derechos de los niños, niñas y adolescentes como así también aquellas que tengan por objeto la vigencia de principios, derechos y garantías asegurados en la presente Ley;
g) conformar y fortalecer una red articulada en el ámbito local para facilitar la confluencia de recursos destinados a la problemática de amenaza o violación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes;
h) brindar apoyo, orientación y seguimiento para que los niños, niñas y adolescentes mantengan o recuperen el disfrute y goce de sus derechos;
i) llevar un registro de comunicaciones y confeccionar estadísticas de los reclamos que se le efectúen. Las estadísticas deberán contener entre otras variables, las distintas problemáticas, personas involucradas, circuitos, acciones llevadas a cabo y resultados de las mismas;
j) recabar información, realizar averiguaciones y efectuar gestiones tendientes a verificar la existencia de incumplimientos a lo establecido en la ley 12.967;
k) informar a las autoridades competentes las irregularidades constatadas;
l) formular recomendaciones, propuestas o sugerencias a entidades públicas o privadas respecto de cuestiones susceptibles de ser materia de investigación; y
m) proponer las reformas legales necesarias para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
n) Promover las acciones para la protección de los

intereses difusos o colectivos relativos de las niñas, niños y adolescentes.
ART. 42.- GRATUIDAD. El Defensor de Niñas, Niños y Adolescentes determina fundadamente la procedencia o no de su intervención.
Las presentaciones serán gratuitas quedando prohibida la participación de gestores e intermediarios.
Decr. Nº 0619/10.
1) Presentación: La niña, niño y adolescente, los integrantes de sus respectivas familias, la persona física o jurídica, pública o privada que hayan por cualquier medio tomado conocimiento de un hecho o acto que vulnere, impida o afecte
de cualquier modo la satisfacción, integral y simultánea de los derechos de la niña, niño, y adolescente podrá formular su presentación.
2) Información: La información recepcionada en los términos del artículo anterior, deberá ser documentada en formulario y/o protocolo que al efecto será confeccionado. En él se asentarán todos los datos aportados o espontáneamente comunicados o colectados al tiempo de la presentación.
Si se requiriese la atención médica se dará intervención al servicio de salud estatal más próximo, con el aviso específico que se trata de un caso de protección de niñas, niños y adolescentes y estos deberán actuar conforme al protocolo de actuación que al efecto se deberá implementar desde el Ministerio de Salud.
3) Rechazo de la postulación: La petición podrá ser desestimada en caso de resultar a juicio de la Defensoría manifiestamente inadmisible, improcedente o notoriamente infundada, lo que se dispondrá por resolución que deberá contener una sucinta motivación.
4) Medidas: De resultar atendible la postulación, el Defensor deberá de acuerdo a las circunstancias del caso, disponer las medidas previstas en el art. 45 de la ley 12.967 y, de acuerdo al interés superior del niño, hacer uso de las funciones previstas en el art. 41 de la misma, a fin de lograr la conservación o recuperación del ejercicio y goce de sus derechos vulnerados y la reparación de sus consecuencias.
ART. 43.- CESE.- Cesa en sus funciones por las mismas causales que el Defensor del Pueblo.
Sin reglamentar
ART. 44.- OBLIGACIÓN DE COLABORAR. Todas las entidades y organismos públicos, están obligados a prestar colaboración a los requerimientos de la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes con carácter preferente y expedito. La defensoría podrá requerir el uso de la fuerza pública en sus funciones. La obstaculización al ejercicio de las funciones del Defensor, importan resistencia a la autoridad conforme artículo 239 del Código Penal.
Sin reglamentar
ART. 45.- DEBERES. Declarada admisible la queja el Defensor de Niñas, Niños y Adolescentes debe:
a) Promover y proteger los derechos de los sujetos de esta ley mediante acciones y recomendaciones que efectuará ante las instancias públicas competentes a fin de garantizar el goce y el ejercicio de los mismos.
b) Denunciar las irregularidades verificadas a los organismos pertinentes. Formular recomendaciones o propuestas a los organismos públicos o privados respecto de cuestiones objeto de requerimientos.
c) Informar a la opinión pública y a los denunciantes acerca del resultado de las investigaciones y acciones realizadas.
Sin reglamentar.

CAPÍTULO II
DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES
ARTÍCULO 46.- OBJETO. A los fines de esta ley se consideran organizaciones no gubernamentales de niñez y adolescencia a aquellas que, con Personería Jurídica y en cumplimiento de su misión institucional, desarrollen programas o servicios de información, difusión, promoción, tratamiento, protección y defensa de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.
Sin reglamentar
ART. 47.- OBLIGACIONES. Deben cumplir con los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la Convención Internacional de los Derechos del Niño, los Tratados Internacionales sobre los Derechos Humanos en los que nuestro país sea parte, y observar los siguientes principios y obligaciones:
a) Respetar y preservar la identidad de las niñas, niños y adolescentes y ofrecerles un ambiente de respeto, dignidad y no discriminación.
b) Respetar y preservar los vínculos familiares o de crianza de las niñas, niños y adolescentes y velar por su permanencia en el seno familiar.
c) No limitar ningún derecho que no haya sido limitado por una decisión judicial.
d) Garantizar el derecho de las niñas, niños y adolescentes a ser oídos y a que su opinión sea tenida en cuenta en todos los asuntos que les conciernan como sujetos de derechos.
e) Mantener constantemente informado a la niña, niño o adolescente sobre su situación legal, en caso de que exista alguna causa judicial donde se pueda tomar una decisión que afecte sus intereses y notificarle, en forma personal y a su representante legal, toda novedad que se produzca en forma comprensible cada vez que la niña, el niño o el adolescente lo requiera.
f) Brindar a las niñas, niños y adolescentes atención personalizada y en pequeños grupos.
g) Ofrecer instalaciones debidamente habilitadas y controladas por la autoridad de aplicación respecto de las condiciones edilicias, salubridad, higiene, se-



guridad y confort.
h) Rendir cuentas de los fondos recibidos del Estado de acuerdo a lo establecido por el organismo estatal del cual haya recibido el financiamiento.
i) Sostener activamente una conducta institucional frente a la sociedad basada en los derechos y principios establecidos por esta ley.
Decr. Nº 0619/10. Con el objeto de cumplir adecuadamente con los principios y obligaciones impuestos por este artículo, las Organizaciones No Gubernamentales de niñez y adolescencia definidas en el art. 46 deberán estar inscriptas en el Registro Provincial de Organizaciones No Gubernamentales conforme a lo establecido en el art. 49, tener la habilitación correspondiente y contar con la asistencia profesional de un equipo interdisciplinario compuesto de por lo menos un/a trabajador/a social, un/a licenciada/o en psicología y un/a abogado/a. Contarán a su vez con la debida asistencia técnico jurídica de la Subsecretaría de Derechos de Niñez, Adolescencia y Familia, de las Direcciones Provinciales y de las Delegaciones Regionales.
El ingreso y/o permanencia en ámbitos de cuidados institucionales con alojamiento sólo deberá producirse con la intervención de los equipos interdisciplinarios de la Subsecretaría de Derechos de Niñez, Adolescencia y Familia, de las Direcciones Provinciales o de las Delegaciones Regionales, siguiendo el procedimiento previsto en el Título IV, Capítulo III de la Ley, aún cuando dicho ingreso sea consentido expresamente por los padres o representantes legales de la niña, niño o adolescente.
El equipo interdisciplinario mencionado en el párrafo anterior y el equipo interdisciplinario de la Institución trabajarán conjunta y articuladamente en el diseño e implementación de las distintas estrategias de intervención que posibiliten el egreso de la niña, niño o adolescente del ámbito de cuidados institucionales, definirán el modo de articulación entre ellos y designarán cual de los equipos será el referente de la situación.
Se establece el plazo de un año para que las organizaciones no gubernamentales modifiquen sus estatutos y programas adecuándolos con los principios de esta ley.
Dicha modificación conllevará una revisión de los modelos y prácticas institucionales.
ART. 48.- INCUMPLIMIENTO. En caso de incumplimiento de las obligaciones a que se hallan sujetas las organizaciones no gubernamentales de niñez y adolescencia mencionadas por esta ley, la delegación regional debe promover ante los organismos competentes, la implementación de las medidas que correspondan.
Sin reglamentar
ART. 49.- REGISTRO DE LAS ORGANIZACIONES. Créase en el ámbito de la Subsecretaría de Derechos de Niñez, Adolescencia y Familia el Registro de las Organizaciones No Gubernamentales con Personería Jurídica con el objeto de controlar y velar en cada departamento, por el fiel cumplimiento de los principios que establece esta ley, con comunicación a la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia con miras a la creación del Registro Nacional de estas Organizaciones.
Decr. Nº 0619/10. El Poder Ejecutivo a propuesta de la Subsecretaría aprobará la regulación de los requisitos de inscripción de las organizaciones y los procedimientos para constatar la persistencia de las condiciones que dieron lugar a esa inscripción.
El control que prevé la norma es sin perjuicio del que ejerce la Inspección General de Personas Jurídicas de la Provincia de Santa Fe.
Se fija el plazo de 180 días desde la creación del Registro para proceder a hacer efectiva la inscripción de las organizaciones en el mismo. La inscripción será extensiva a todas las organizaciones de la sociedad civil dedicadas al trabajo con niñas, niños y adolescentes, aún cuando no cuenten con financiamiento por parte del
Estado Nacional, Provincial o Municipal.
La inscripción en el Registro será condición ineludible para la celebración de convenios con la Subsecretaría de Derechos de Niñez, Adolescencia y Familia.

TÍTULO IV
MEDIDAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL Y EXCEPCIONALES- PROCEDIMIENTOS

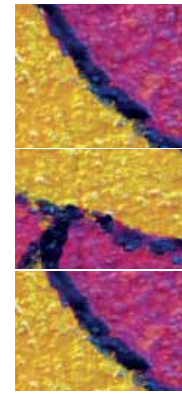
CAPÍTULO I
MEDIDAS DE PROTECCIÓN
ART. 50.- MEDIDAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL. Son aquellas que deben ser adoptadas y aplicadas por la autoridad administrativa de promoción y protección competente ante la amenaza o violación de los derechos o garantías de una o varias niñas, niños o adolescentes individualmente considerados, para preservar o restituir a los mismos el goce y ejercicio de los derechos amenazados o vulnerados o la reparación de sus consecuencias.
La amenaza o violación a que se refiere este artículo puede provenir de la acción u omisión del Estado, la Sociedad, los particulares, los padres, el grupo familiar, representantes legales o responsables, o de la propia conducta de la niña, niño o adolescente.
En ningún caso estas medidas pueden consistir en la separación de su familia nuclear, ampliada o con quienes mantenga lazos afectivos, a excepción de aquellas situaciones en que la permanencia en su medio familiar implique una amenaza o vulneración de sus derechos; debiendo en esta circunstancia

adoptarse medidas de protección excepcional. Las medidas de protección integral nunca pueden consistir en la privación de la libertad. Estas medidas pueden ser sustituidas, modificadas o revocadas en cualquier momento por acto de la autoridad administrativa competente que las haya dispuesto y cuando las circunstancias que las causaron varíen o cesen.
Decr. Nº 0619/10. Preferentemente tendrá competencia originaria para la adopción de medidas de protección integral la Autoridad Administrativa del Ámbito Local, pudiendo requerir la asistencia técnico – jurídica de las Autoridades Administrativas Regionales o Provinciales cuando lo considerare pertinente.
La Autoridad Administrativa del Ámbito Local, Regional o Provincial interviniente deberá convocar a los organismos del Estado competentes en razón de su función y materia cuando la situación así lo requiera, concretándose una construcción conjunta de la medida a adoptar.
La adopción de las medidas de protección integral supone la consideración de la aplicación de los diferentes programas, dispositivos y servicios del Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos que no implican la separación de la niña, niño o adolescente de su medio familiar conviviente o del centro de vida en el que se encuentra.
Artículo 51: (Texto según Ley 13237) Las medidas de protección excepcional son aquellas medidas subsidiarias y temporales que importan la privación de la niña, niño o adolescente del medio familiar o de su centro de vida en el que se encuentra cuando el interés superior de éstos así lo requiera. Tienen como objetivo la conservación o recuperación por parte del sujeto del pleno ejercicio y goce de sus derechos vulnerados y la reparación de sus consecuencias y solo proceden cuando la aplicación de las medidas de protección integral resulten insuficientes o inadecuadas para su situación particular.
Estas medidas son limitadas en el tiempo, no pudiendo exceder de noventa días, plazo que debe quedar claramente consignado al adoptarse la medida y se pueden prolongar con el debido control de legalidad, mientras persistan las causas que les dieron origen.
Cumplido el plazo de un año y seis meses contado desde que quede firme la resolución administrativa por la que se adoptara originariamente la medida excepcional, la autoridad que ordenara la misma deberá resolverla definitivamente.
En el pedido de control de legalidad deberá informarse y acreditarse al Juez la fecha en que quedó firme administrativamente la resolución adoptada. El Juez consignará la fecha de inicio de la medida excepcional, de sus eventuales prórrogas y el plazo máximo de vigencia al momento de resolver el control de legalidad. En aquellos casos donde no se observe un lapso prudencial entre la fecha en que quede firme el acto administrativo y la efectiva separación del niño de su grupo familiar el Juez determinará excepcionalmente la fecha de inicio.
La Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia, la Dirección Provincial de Promoción de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia, y las Delegaciones Regionales, son los organismos facultados para adoptar medidas de protección excepcionales con la debida fundamentación legal y posterior control de legalidad por la autoridad judicial competente en materia de familia.
Decr. Nº 0619/10. Se entiende por centro de vida el lugar donde las niñas, niños y adolescentes hubiesen transcurrido en condiciones legítimas la mayor parte de su existencia.
El equipo interdisciplinario interviniente podrá solicitar fundadamente a la Autoridad Administrativa Regional o Provincial la adopción de una medida de protección excepcional.
Se deberán detallar las medidas de protección adoptadas relatando los efectos que su aplicación produjo en el abordaje de la situación, con evaluación fundada de su insuficiencia para dar respuesta a la situación de amenaza o vulneración de derechos de la niña, niño o adolescente.
El equipo interdisciplinario, al tomar conocimiento de la situación, en primer término deberá evaluar la posible aplicación de una medida de protección integral y si se determinase fundadamente atendiendo a las características y gravedad de la misma que la aplicación de dicha medida no resulta adecuada, se propondrá la adopción de una medida de protección excepcional, explicitando los derechos vulnerados que se intentan restablecer y el interés superior de la niña, niño o adolescente en la situación particular. De igual manera se procederá en aquellas situaciones en las que, la separación de la niña, niño o adolescente del medio familiar conviviente o del centro de vida en el que se encuentra sea el único medio de resguardar el derecho a la vida y/o a la integridad psicofísica y/o cuando fuere víctima de abuso o maltrato y no resultare posible o conveniente la exclusión del hogar del agresor.
En la solicitud de adopción de la medida de protección excepcional o de su prórroga deberá consignarse el plazo por el que se la solicita, el que no podrá exceder los noventa días.
El equipo interdisciplinario contará con un plazo máximo de un año y medio, contado desde que quede firme la resolución judicial que corrobora la legalidad de la medida de protección excepcional, para llevar adelante las distintas acciones que posibiliten el restablecimiento de la convivencia de la niña, niño o adolescente con su medio familiar o centro de vida. Cuando se determinare fundadamente que tal rein-

tegro no resulta posible, se deberán llevar adelante acciones tendientes a la inserción y vinculación de la niña, niño o adolescente en un medio familiar alternativo y definitivo.
En estos casos, la Autoridad Administrativa Regional o Provincial resolverá definitivamente la medida, proponiendo fundadamente a los Tribunales o Juzgados con competencia en materia de Familia que hayan intervenido en el control de legalidad de la medida excepcional, las medidas definitivas que sugiere se adopten, como ser la declaración del estado de adoptabilidad, el otorgamiento judicial de una guarda, tutela, guarda con fines de adopción, suspensión o privación de la patria potestad u otra figura jurídica que corresponda adoptar.
Las actuaciones administrativas, así como todos los informes técnicos y evaluaciones profesionales realizadas deberán ser puestos a disposición del Tribunal o Juzgado competente.
ART. 52.- APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS EXCEPCIONALES. Las medidas establecidas en el artículo anterior, se aplican conforme a los siguientes criterios:
a) Permanencia temporal en ámbitos familiares considerados alternativos. Las medidas consisten en la búsqueda e individualización de las personas vinculadas a ellos a través de líneas de parentesco por consanguinidad o por afinidad, o con otros miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según costumbre local, en todos los casos teniendo en cuenta la opinión de las niñas, niños y adolescentes.
b) Sólo en forma excepcional, subsidiaria y por el más breve lapso posible puede recurrirse a una forma convivencial alternativa a la de su grupo familiar, debiéndose propiciar, a través de mecanismos rápidos y ágiles, el regreso de las niñas, niños y adolescentes a su grupo o medio familiar y comunitario. Al considerar las soluciones se debe prestar especial atención a la continuidad en la educación de las niñas, niños y adolescentes, y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico.
c) Permanencia temporal en centros terapéuticos de salud mental o adicciones.
d) Las medidas se implementan bajo formas de intervención no sustitutivas del grupo familiar de origen, con el objeto de preservar la identidad familiar de las niñas, niños y adolescentes.
e) Las medidas de protección excepcional que se tomen con relación a grupos de hermanos deben preservar la convivencia de los mismos.
f) En ningún caso, las medidas de protección excepcionales pueden consistir en privación de la libertad.
g) No podrá ser fundamento para la aplicación de una medida excepcional la falta de recursos económicos, físicos, de políticas o programas de la autoridad administrativa.
La aplicación de las medidas deberá ser supervisada por la autoridad administrativa que las dictó.
Decr. Nº 0619/10.
Inc. a) Se entiende por "ámbitos familiares considerados alternativos" a los parientes por consanguinidad o afinidad y demás miembros de la familia ampliada, o a las personas de la comunidad con las cuales la niña, niño o adolescente tenga lazos afectivos o sean un referente significativo y positivo para él.
Del proceso de búsqueda e individualización de las personas vinculadas a las niñas, niños o adolescentes que se efectúe y de su resultado se deberá dejar constancia fehaciente en el Legajo de los mismos.
Inc. b) Se entiende por "forma convivencial alternativa a la de su grupo familiar" a la convivencia de la niña, niño o adolescente en ámbitos de cuidado bajo las modalidades familiares y/o institucionales públicos o privados.
Inc. c) Por permanencia temporal debe entenderse internación a los fines de evaluación y/o estabilización subjetiva y/o el abordaje clínico que implique un tratamiento posible acorde a las circunstancias de la situación.
La permanencia temporal aludida incluye además de los centros terapéuticos específicos a los siguientes:
1.- Efectores Públicos: Los denominados Hospitales Públicos Generales Provinciales y/o locales y/o SAMCO y/o los creados o a crearse.
Dichos efectores actuarán con intervención de equipos interdisciplinarios clínicos jurídicos que acompañen la estrategia de abordaje de la situación con los procedimientos que disponga el Ministerio de Salud Provincial y/o la Dirección
Provincial de Prevención de Comportamientos Adictivos.
Se deberá coordinar la intervención con la Autoridad Administrativa que aplique la medida excepcional adoptada.
2.- Efectores Privados: Los denominados Hospitales y/o clínicas y/o comunidades terapéuticas y/o establecimientos de salud del sector privado, los que deberán coordinar la intervención y la aplicación de la medida de protección excepcional con la Autoridad Administrativa.
En estas situaciones la estrategia, opinión o indicación clínica constituirá un elemento de suma importancia en la fundamentación de la adopción de la medida de protección excepcional.
ART. 53.- INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL. La intervención de las autoridades administrativas y judiciales puede ser requerida por:
a) la propia niña, niño o adolescente, no siendo necesario que concurra con la asistencia de sus padres o representantes legales.
b) los representantes legales de las niñas, niños y adolescentes, o miembros de su familia o centro de

vida. La Autoridad Administrativa o Judicial requerida evaluará si es necesario proteger la identidad de la persona requirente.
c) integrantes de los equipos técnicos que se desempeñen en los organismos creados por la presente ley.
d) cualquier agente del Estado nacional, provincial municipal o comunal.
e) por miembros de la comunidad.
Sin reglamentar

CAPÍTULO II
MEDIDAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL- PROCEDIMIENTOS
ART. 54.- DENUNCIA. La niña, niño o adolescente, la persona física o jurídica, pública o privada, gubernamental o no gubernamental que haya por cualquier medio tomado conocimiento de un hecho o acto que vulnere, impida o afecte de cualquier modo la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, puede formular denuncia ante el Servicio de Promoción y Protección de Derechos Local o ante la Autoridad administrativa del ámbito regional o de la Autoridad de Aplicación provincial o ante cualquier agente público. Éste último deberá inmediatamente derivar al Servicio de Promoción y Protección de Derechos Local o a la Autoridad administrativa del ámbito regional o a la Autoridad de Aplicación provincial.
Decr. Nº 0619/10. La denuncia será entendida en un sentido amplio comprensivo del anoticiamiento y/o comunicación y/o información de hechos o actos de amenaza o vulneración de derechos.
Preferentemente se dará intervención en primer término a la Autoridad Administrativa del Ámbito Local.
ART. 55.- INFORMACIÓN - PROHIBICIÓN. La información recepcionada en los términos del artículo anterior, debe ser documentada en el formulario que prevea la reglamentación, en el que deben asentarse todos los datos aportados o colectados al tiempo de la denuncia o noticia, sin incursionar en otros detalles que no se hallen especificados. Se debe derivar de modo inmediato la comunicación y de ser necesario a la persona que hace conocer la noticia, al Servicio de Promoción y Protección de Derechos Local o a la Autoridad administrativa del ámbito regional o a la Autoridad de Aplicación provincial a los fines de su intervención. Debe evitarse toda intromisión o exposición al relato voluntario o provocado de la niña, niño o adolescente o de la persona que hace conocer las circunstancias que determinan la intervención. De requerirse atención médica, se debe dar intervención al servicio de salud estatal más próximo, con información concreta que se trata de un caso de protección de derechos de una niña, niño o adolescente, además de dar intervención al Servicio de Promoción y Protección de Derechos Local o a la Autoridad administrativa del ámbito regional o a la Autoridad de Aplicación provincial.
Decr. Nº 0619/10. La información a la que se hace referencia tiene carácter reservado. Quien recibe la comunicación deberá arbitrar los medios necesarios para que el conocimiento y circulación de los hechos que configuran amenaza o vulneración de los derechos de la niña, niño u adolescente no constituyan una nueva vulneración. La información será colectada en el formulario obrante en el anexo II del presente decreto.
Preferentemente se deberá derivar la comunicación al Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos.
Desde el primer momento de la intervención se deberá abrir un Expediente o Legajo -por niña, niño o adolescente y en su caso por grupo familiar- en donde se consignen los datos de identidad de la niña, niño o adolescente; de los familiares sean o no convivientes; de las personas que integren su centro de vida en los términos del art. 4 inc. f de la presente o con quienes tenga lazos afectivos o sean un referente significativo para él.
De ser posible se deberá contar con copia de la documentación respaldatoria de la identidad de las personas identificadas.
En el Expediente o Legajo deberá constar el relato circunstanciado de los hechos más relevantes, los informes y/o actas que documenten las distintas intervenciones realizadas, identificando siempre los miembros de los servicios actuantes.
Los informes profesionales deberán reunir los datos necesarios, oportunos y relevantes para la intervención, ser claros y precisos en cuanto al diagnóstico de la situación, la propuesta de trabajo, sus objetivos y metas, el tiempo estimado de ella y la opinión profesional.
Debe entenderse que la falta de algunos de los datos consignados no deberá obstaculizar la intervención del Servicio.
El Expediente o Legajo estará integrado por los informes y/o actas que den cuenta de cada una de las intervenciones en orden cronológico y deberá ser conservado y archivado.
Tendrán acceso a todo el contenido del Expediente o Legajo sólo los integrantes de los equipos interdisciplinarios ya sea que estos actúen en el nivel local o primer nivel de intervención o en el nivel regional o provincial o segundo nivel de intervención.
Las niñas, niños o adolescentes, sus familiares, representantes legales o responsables podrán solicitar fundadamente informe sobre las intervenciones, los que serán confeccionados resguardando todos los intereses en juego.
El Expediente o Legajo estará a disposición de las



Autoridades Administrativas Regionales y Provinciales que intervienen en el segundo nivel a fin de que puedan tener un exacto conocimiento de las intervenciones anteriores y puedan de este modo dar continuidad a las mismas.
ART. 56.- INTERVENCIÓN - ENTREVISTA. Una vez que el Servicio de Promoción y Protección de Derechos tome conocimiento de la situación de vulneración de derechos se debe dar intervención a los equipos interdisciplinarios, de actuación en ese ámbito territorial a los fines de relevar la situación y diseñar la estrategia de abordaje de la problemática.
El equipo interdisciplinario del Servicio debe mantener con la niña, niño o adolescente una entrevista personalizada en un ámbito adecuado a la edad y etapa evolutiva de la niña, niño o adolescente, respetando al máximo los derechos previstos en la presente ley.
Debe citar a los familiares, representantes, responsables o allegados involucrados de la niña, niño o adolescente, a una entrevista con el equipo interdisciplinario del Servicio. En dicha entrevista se debe poner en conocimiento de los familiares o responsables la petición efectuada, la forma de funcionamiento del Sistema de Promoción y Protección de Derechos, los programas existentes para dar solución a la problemática planteada y su forma de ejecución, los resultados esperados, los derechos de los que goza la niña, niño o adolescente, el plan de seguimiento y el carácter consensuado de la decisión que se adopte.
El Decreto Reglamentario debe establecer los protocolos y pautas de intervención, como así también otras formalidades a cumplir por el Servicio de Promoción y Protección de Derechos local, por la Autoridad administrativa del ámbito regional y por la Autoridad de Aplicación provincial en cada jurisdicción administrativa.
Decr. Nº 0619/10. Las entrevistas que se mantengan con la niña, niño o adolescente se realizarán separadamente de sus familiares, representantes legales, responsables o referentes afectivos, dejándose constancia textual y/o registro por medios técnicos de sus manifestaciones expresas.
Previo al comienzo del trámite se le hará saber al niño, niña o adolescente y/o familiares y/o representantes y/o responsables que tienen derecho a contar con un profesional abogado/a de la matricula a fin de cautelar sus derechos en el procedimiento administrativo y/o judicial, dejándose debida constancia.
Luego de que todos los intervinientes hayan sido escuchados y de que hayan sido evaluados los distintos elementos de análisis vinculados a la situación, el equipo interviniente y las partes deliberarán para construir una propuesta de abordaje de la situación.
Esta entrevista será actuada. En el acta se deberá dejar constancia de:
- los dichos de las partes
- la propuesta de abordaje o plan de acción
- el acuerdo arribado si existiera
- las diligencias a efectuarse, el responsable de realizarlas y el plazo
- la fecha de la próxima entrevista de la que quedarán todos notificados en el mismo acto

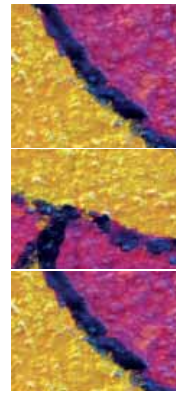
El acta debe ser firmada por todos los intervinientes y se les entregará copia de la misma.
El equipo interviniente de la Autoridad Administrativa de Protección de Derechos Local, Regional o Provincial contará con amplias facultades para convocar a los familiares, representantes, responsables o allegados involucrados, a todas las entrevistas que se consideraren necesarias.
Asimismo podrá recabar antecedentes e informes a organismos públicos y privados; solicitar certificados sobre datos concretos; requerir la intervención de organismos públicos para la realización de estudios, diagnósticos, análisis y toda práctica que pudiere aportar elementos para la resolución de la situación.
Asimismo podrá incoar ante organismos públicos las acciones que aseguren el ejercicio efectivo de los derechos reconocidos en esta ley.
Los miembros del equipo interviniente debidamente acreditados se encuentran habilitados para tomar vista de las actuaciones judiciales o administrativas que correspondan a situaciones de restituciones de derechos.
ART. 57.- ADOPCIÓN DE LA MEDIDA. Con el dictamen del equipo interdisciplinario, el Servicio de Promoción y Protección de Derechos local o la autoridad administrativa del ámbito regional o la Autoridad de Aplicación provincial adoptan todas las medidas de protección que dispone la presente ley, lo que debe ser debidamente documentado por los organismos intervinientes, constituyéndose así en prueba necesaria para la probable adopción de medidas de protección excepcionales.
El procedimiento es escrito y breve, con participación activa de la niña, niño o adolescente, su familia nuclear o ampliada o sus representantes o responsables.
Sin reglamentar
CAPÍTULO III
MEDIDAS DE PROTECCIÓN EXCEPCIONAL- PROCEDIMIENTO
ART. 58 (Texto según Ley Provincial 13237): PROCEDENCIA. Una vez que el Servicio de Promoción y Protección de Derechos local, a través de sus equipos interdisciplinarios, determine que se han agotado o notablemente reducido sus posibilidades de intervención, a través de la aplicación de medidas de protección integral, y persista la situación de amenaza o vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes, puede solicitar

fundadamente a la Autoridad administrativa del ámbito regional o a la Autoridad de Aplicación provincial la aplicación de una medida de protección excepcional.
En el pedido fundado debe constar un detalle circunstanciado de las medidas de protección adoptadas, una evaluación de las razones de su fracaso y una sugerencia fundada de la medida de protección excepcional que se estima conveniente adoptar.
El pedido fundado debe acompañarse de los informes de los profesionales del equipo interdisciplinario interviniente.
Decr. Nº 0619/10. El equipo interdisciplinario interviniente solicitará a la Autoridad Administrativa Regional o Provincial la adopción de una medida de protección excepcional en un pedido debidamente fundado. Dicho pedido deberá estar suscripto por todos los profesionales integrantes del equipo, adjuntando además la siguiente documentación:
1) copia de todas y cada una de las actuaciones llevadas adelante hasta el momento y cualquier otro instrumento o documentación obrante en el Expediente o Legajo previsto en el art. 55 de este decreto;
2) copia de todos y cada uno de los informes de los profesionales que hayan intervenido en la situación;
3) el Plan de Acción consistente en la propuesta de trabajo que se pretende realizar, consignando de manera fundada los motivos por los cuales resulta procedente la adopción de la medida y la modalidad e implementación en que dicha medida posibilitaría la reparación o restablecimiento del ejercicio y goce de los derechos vulnerados.
El Plan de Acción deberá contener: el motivo de la intervención con la identificación de los derechos amenazados o vulnerados; las diferentes acciones; los recursos con que se cuenta; el tiempo estimado para la intervención; la modalidad de la intervención y su seguimiento; las estrategias alternativas.
En primer término el equipo interviniente deberá considerar la posibilidad de alojar a la niña, niño o adolescente en un ámbito de cuidado familiar alternativo de acuerdo a lo prescripto en el art. 52 inc. a) de este decreto. En última instancia y por el plazo más breve posible se deberá considerar la inclusión en algún ámbito de cuidado bajo las modalidades familiares y/o institucionales públicos o privados de acuerdo a lo establecido en el art. 52 inc. b) de este decreto reglamentario.
El equipo interviniente ante situaciones que evalúe que presentan un grave riesgo inminente para la vida o la integridad psicofísica de la niña, niño o adolescente conforme a lo previsto en el último párrafo de este artículo, deberá solicitar fundadamente ante la Autoridad Administrativa Regional o Provincial la adopción y aplicación de la medida de protección excepcional por cualquier medio, debiendo ingresar el pedido en forma escrita y fundada dentro del plazo de un día hábil siguiente a fecha de aplicación de la medida.
Dentro del plazo de cinco días hábiles, el equipo solicitante deberá cumplimentar todos los requisitos para confeccionar el expediente o legajo administrativo y reunir todos los medios de prueba e informes necesarios que fundamenten el pedido de adopción de la medida de protección excepcional.
Art. 58 bis: MEDIDA DE PROTECCIÓN EXCEPCIONAL DE URGENCIA. (Texto según Ley 13237) Los trámites administrativos que demande la adopción de la medida de protección excepcional no obstan la aplicación urgente e inmediata de la medida, cuando el Servicio evaluare que la no aplicación urgente e inmediata de la medida implique un grave riesgo para la vida e integridad psicofísica de la niña, niño o adolescente. Se deberá solicitar fundadamente la medida por cualquier medio. La Autoridad Administrativa indicada en el artículo precedente emitirá la orden respectiva consignando los motivos que justifican la urgencia. En caso de ser necesario se requerirá a la autoridad judicial correspondiente el empleo de la fuerza pública para efectivizar la medida acompañando la orden emitida. Se deberá formalizar el pedido en forma escrita y fundada cumplimentando todos los requisitos para confeccionar el expediente o legajo administrativo y reunir todos los medios de prueba e informes necesarios que fundamenten el pedido, en el plazo de cinco días hábiles desde que se ordenó la medida."
ART. 59.- INTERVENCIÓN DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEL ÁMBITO REGIONAL Y DE LA AUTORIDAD DE APLICACIÓN PROVINCIAL. A partir de la solicitud de la aplicación de una medida de protección excepcional, la Autoridad Administrativa del ámbito regional o la Autoridad de Aplicación provincial interviene a través de sus equipos interdisciplinarios con la finalidad de evaluar la situación y la conveniencia y procedencia de la medida de protección excepcional cuya adopción se solicita, pudiendo resolver la adopción de la medida de protección excepcional que se solicita u otra medida excepcional o bien una medida de protección integral.
El equipo interdisciplinario puede mantener con la niña, niño o adolescente una entrevista personalizada en un ámbito adecuado a la edad y etapa evolutiva de la niña, niño o adolescente, respetando al máximo los derechos previstos en la presente ley. Separadamente el equipo interdisciplinario debe citar a una entrevista a los familiares, representantes, responsables o allegados involucrados de la niña, niño o adolescente, a los que se debe poner en conocimiento de los derechos de la niña, niño o adolescente que se encuentran vulnerados, la medida de protección excepcional solicitada, los cursos de acción propuestos y los resultados esperados.
El Decreto Reglamentario debe establecer los protocolos y pautas de intervención como así también otras

formalidades a cumplir por los equipos interdisciplinarios de la Autoridad administrativa del ámbito regional y de la Autoridad de Aplicación provincial en cada jurisdicción administrativa.
Decr. Nº 0619/10. El pedido de adopción de una media de protección excepcional ingresará a la sede de la Subsecretaría de Derechos de Niñez, Adolescencia y Familia, de las Direcciones Provinciales o de las Delegaciones Regionales, las que darán inmediata intervención al equipo interdisciplinario que corresponda.
En el proceso de evaluación de la solicitud de adopción de la medida de protección excepcional, el equipo interdisciplinario podrá llevar adelante acciones que no hayan sido realizadas por el equipo interdisciplinario del Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos. Estas acciones las llevará adelante por sí o a través del equipo de intervención local solicitante, evitando repetir intervenciones ya realizadas excepto que se evaluare fundadamente la necesidad de la reiteración.
El equipo interdisciplinario podrá resolver la adopción de otra medida de protección excepcional que contenga un Plan de Acción diferente al propuesto por el equipo del Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos.
El equipo evaluará la conveniencia de escuchar nuevamente a la niña, niño o adolescente a los fines de evitar que sea sometido a audiencias o entrevistas innecesarias.
Resuelta la adopción de la medida de protección excepcional, el equipo interdisciplinario remitirá las actuaciones al área o asesor legal de la Autoridad
Administrativa Regional o Provincial competente a los fines de verificar el cumplimiento de los recaudos legales correspondientes. El área o asesor legal emitirá su opinión aconsejando o no la adopción de la medida a la Autoridad Administrativa competente.
En el proceso de aplicación y seguimiento de la medida de protección excepcional podrán intervenir articuladamente el equipo del Servicio Local solicitante de la medida, el equipo de la Autoridad Administrativa Regional o Provincial, el equipo de los programas de los ámbitos de cuidados familiares alternativos y/o de los ámbitos de cuidados institucionales públicos o privados, así como también las demás áreas que fueran convocadas, determinándose el equipo que se tomará como referente de la situación.
ART. 60.- RESOLUCIÓN. La Autoridad administrativa del ámbito regional y la Autoridad de Aplicación provincial son los únicos funcionarios con competencia para dirigir el procedimiento y para declarar y disponer por resolución administrativa debidamente fundada alguna medida de protección excepcional.
Las medidas de protección excepcional son de aplicación restrictiva.
Decr. Nº 0619/10. Por resolución administrativa debe entenderse el acto administrativo emanado de la autoridad que el artículo que se reglamenta declara competente, el cual debe cumplir los requisitos formales de un acto administrativo.
Las prórrogas de las medidas excepcionales deberán dictarse con idéntico procedimiento y formalidades que la adopción de las medidas.
ART. 61.- NOTIFICACIÓN. La resolución administrativa por la que se adopta una medida de protección excepcional debe notificarse debidamente a los representantes legales, familiares o responsables de la niña, niño o adolescente.
Decr. Nº 0619/10. La notificación de la resolución por la que se adopta una medida de protección excepcional y sus prórrogas serán practicadas conforme a lo preceptuado en el Decreto Nº 10.204 de la Provincia de Santa Fe y/o la norma que la reemplazara y lo preceptuado por la Ley 12.071.
En todos los casos deberá hacerse entrega o acompañarse copia certificada de la resolución administrativa que se notifica y deberán transcribirse los artículos 60, 61 y 62 de la Ley y de este decreto reglamentario.
La cédula podrá ser diligenciada por cualquier agente público previamente autorizado para ello. La Autoridad Administrativa podrá requerir a la autoridad policial más cercana al domicilio del notificado el diligenciamiento de la cédula cuando lo considere necesario.
Las actuaciones administrativas se pondrán a disposición de los notificados y sus abogados en la sede de la Autoridad Administrativa sin que puedan ser retiradas.
ART. 62.- RECURSOS. Contra la resolución de la Autoridad administrativa del ámbito regional o la Autoridad de Aplicación provincial que decide la aplicación de una medida de protección excepcional puede deducirse recurso de revocatoria en audiencia oral y actuada producida dentro del plazo de doce (12) horas de interpuesto el recurso. Este no tiene efecto suspensivo de la medida recurrida. Finalizada la sustanciación del recurso éste debe ser resuelto en un plazo de tres (3) horas, sin apelación administrativa y con notificación a las partes.
Decr. Nº 0619/10. El plazo de interposición del recurso de revocatoria será de (10) diez días hábiles contados a partir de la notificación de la adopción de la medida de protección excepcional y sus prórrogas, conforme a lo preceptuado en el Decreto Nº 10.204 de la Provincia de Santa Fe.
En el acto de recepción del recurso se fijará la audiencia, la que no podrá exceder el plazo de 12 horas hábiles administrativas y quedará notificada en el mismo acto.
Dicho plazo podrá duplicarse cuando el domicilio de los recurrentes no se encuentre en el lugar de la sede de la autoridad administrativa que dictó la resolución y podrá prorrogarse conforme a lo dispuesto en el Decreto Nº 10.204 de la Provincia de Santa Fe.

La notificación de la resolución del recurso de revocatoria deberá practicarse conforme a lo preceptuado en el artículo anterior.
ART. 63.- REMISIÓN. (Texto según ley 13237) Las actuaciones administrativas deben ser puestas a disposición del Juez o Tribunal Colegiado con competencia en materia de Familia a los fines de la realización del control de legalidad en el día siguiente hábil de adoptada la medida excepcional o de agotado el procedimiento recursivo, si se hubiese planteado. La Autoridad Administrativa en el marco de su competencia no requerirá patrocinio letrado a tal fin. Los trámites judiciales que demande el control de legalidad no obstan la aplicación urgente e inmediata de la medida, cuando la autoridad administrativa evaluare que la no aplicación urgente e inmediata implique un grave riesgo para la vida e integridad psicofísica de la niña, niño o adolescente.
De resultar necesario recurrir al empleo de la fuerza pública para el cumplimiento de la medida de protección excepcional, la Autoridad administrativa del ámbito regional o la Autoridad de Aplicación provincial requerirán a la autoridad judicial competente las órdenes respectivas.
El funcionario que no dé efectivo cumplimiento a esta disposición, será pasible de las sanciones previstas en el Capítulo IV del Código Penal.
El incumplimiento de las medidas excepcionales por parte de la niña, niño o adolescente no pueden suponerle sanción alguna."
Decr. Nº 0619/10. El pedido de control de legalidad de las medidas de protección excepcional y sus prórrogas por ante el Tribunal o Juzgado competente en materia de familia debe realizarse al día siguiente hábil de que quede firme la resolución que adopta la medida, una vez agotado el procedimiento recursivo en la instancia administrativa.
Se considerará agotada la instancia administrativa con el dictado de la resolución que resuelva de revocatoria en el caso de que esta hubiese sido interpuesta
Con el pedido de control de legalidad se deberá acompañar copia certificada de la resolución administrativa por la que se adopta la medida y su notificación, copia certificada de la resolución administrativa que resuelve el recurso de revocatoria si se hubiera planteado y su notificación, copia de todos los informes y de las actuaciones administrativas que fundamenten la adopción de la medida y sus prórrogas.
En situaciones de grave riesgo para la vida e integridad psicofísica de la niña, niño o adolescente si fuera necesario recurrir al empleo de la fuerza pública para efectivizar la separación de su medio familiar o centro de vida, la Autoridad Administrativa interviniente requerirá al Tribunal o Juzgado competente en materia de familia la orden respectiva. A dicho pedido se deberá acompañar copia certificada de la resolución administrativa por la que se adopta la medida y su notificación se realizará al momento de efectivizarse la separación.
El pedido de control de legalidad de la medida se deberá solicitar una vez agotado el procedimiento en la instancia administrativa.
ART. 64.- VÍCTIMAS DE DELITOS. Al equipo interdisciplinario de los Servicios de Promoción y Protección de Derechos Locales y de la Autoridad administrativa del ámbito regional y de la Autoridad de Aplicación provincial les corresponde intervenir en los supuestos en que Niñas, Niños o Adolescentes sean víctimas de delitos de acción pública o dependientes de instancia privada.
El equipo interdisciplinario debe citar en el término de dos horas de puesta la denuncia o noticia en su conocimiento a una entrevista personalizada a la niña, niño o adolescente víctima de tales delitos en un ámbito adecuado a la edad y etapa evolutiva de la niña, niño o adolescente, garantizando especialmente los derechos descriptos en la presente ley.
Previo al abordaje, debe poner en conocimiento al Tribunal, Juez o Instrucción Fiscal que disponga el Código Procesal Penal de la Provincia de Santa Fe.
Se debe evitar en toda circunstancia, la exposición a relatos repetidos o audiencias, entrevistas o comparecencias innecesarias de la niña, niño o adolescente.
Decr. Nº 0619/10. Los distintos organismos públicos intervinientes que tomen conocimiento de la comisión de delitos de acción pública o dependientes de instancia privada cometidos contra una niña, niño o adolescente tendrán la obligación de poner dicha circunstancia en conocimiento del Tribunal, Juez o Instrucción fiscal bajo apercibimiento de incurrir en incumplimiento de los deberes de funcionario público.
Previa o simultáneamente a la intervención judicial deberá cautelarse la integridad psicofísica de las niñas, niños o adolescentes dándose urgente intervención a los organismos de salud los que construirán una estrategia de abordaje para la atención de su salud.
La intervención de la Autoridad Administrativa tendrá como finalidad la protección de la víctima mediante la adopción de las medidas de protección integral o excepcional que correspondan según la situación.

CAPÍTULO IV
ETAPA JURISDICCIONAL
ART. 65.- CONTROL DE LEGALIDAD. (Texto según Ley 13237) Recibidas las actuaciones por el Tribunal o Juzgado competente en materia de Familia, el Juez deberá en el término de tres días efectuar el control de legalidad de las medidas excepcionales establecidas en esta ley y sus prórrogas, adoptadas por la Autoridad administrativa del ámbito regional o por la Autoridad de Aplicación provincial, ratificándolas o rechazándolas por auto fundado en el que se ponderarán, tanto el



cumplimiento de los requisitos formales de las mismas, como la razonabilidad de las medidas dispuestas.
Si se hallare vencido el plazo máximo de vigencia de la medida, el juez podrá fijar a la autoridad de aplicación un plazo máximo de diez días para el dictado de la resolución definitiva.
El Secretario Social de los Juzgados de Menores, llevará adelante la tarea que establece el artículo 176 de la ley 10160 vinculada a la actividad regulada por la ley 12967, bajo la dependencia de los Juzgados o Tribunales de Familia, quedando el resto de las atribuciones fijadas por dicha norma a cargo del Secretario Penal de los Juzgados de Menores."
Sin reglamentar
ART. 66.- RESOLUCIÓN. (Texto según Ley 13237) Resuelta la ratificación de la medida, el Tribunal o Juez competente debe oficiar a la Autoridad administrativa del ámbito regional o a la Autoridad de Aplicación provincial que solicitó el control de legalidad, para que se apliquen las medidas continuando con el procedimiento administrativo.
Rechazada la medida por el Tribunal o Juez competente, éste debe oficiar a la Autoridad administrativa del ámbito regional o a la Autoridad de Aplicación provincial que solicitó el control de legalidad. En el curso del procedimiento la niña, niño o adolescente es reintegrado a la familia o centro de vida de donde fue retirado con motivo de las medidas de protección excepcionales.
La resolución adoptada debe ser notificada a la niña, niño o adolescente, su defensor privado si hubiera intervenido, el Defensor de Menores de Edad, los representantes legales, familiares o responsables del niño o la niña y sus defensores y demás partes del proceso. La resolución es recurrible.
Decr. Nº 0619/10. Rechazada la medida por el Tribunal o Juez competente, la Autoridad Administrativa Regional o Provincial que solicitó el control de legalidad de la medida podrá dejar firme la decisión o presentar los recursos que considerare procedentes.
Encontrándose firme la resolución judicial que rechaza el control de legalidad de la medida de protección excepcional, la niña, niño o adolescente será reintegrado al medio familiar o centro de vida de donde fue retirado con motivo de la medida.
Dicho reintegro deberá ser entendido como un proceso de reinserción progresiva que no vulnere los derechos de la niña, niño o adolescente, el cual deberá ser coordinado y aplicado por los equipos interdisciplinarios de la Autoridad Administrativa.
La Autoridad Administrativa Regional o Provincial podrá dictar una nueva medida de protección excepcional, variando la propuesta o el plan de acción.
Art. 66 bis: (Texto según Ley 13237) La resolución definitiva de la medida excepcional deberá ser comunicada al Juez interviniente para efectuar el control de legalidad previsto en el artículo 65 dentro del término de tres días contados desde que quede firme. La resolución administrativa deberá consignar específicamente las medidas definitivas que la autoridad de aplicación propone sean adoptadas por el órgano jurisdiccional.
El Juez podrá, por decisión fundada, ordenar la continuación de la medida excepcional debiendo en dicho caso fijar un plazo que no podrá exceder de los seis meses.
Si el Juez ratificara la finalización de la medida excepcional, citará a los padres, tutores, guardadores o responsables de los niños a comparecer a estar a derecho, expedirse sobre las medidas definitivas propuestas por la autoridad de aplicación y ofrecer prueba en el término de diez días, bajo apercibimiento de resolver sin más en caso de falta de contestación.
Asimismo, dará intervención al Defensor General y adoptará todas las medidas que considere pertinentes en orden a proteger el superior interés de los niños comprendidos."
Artículo 66 ter: (Texto según Ley 13237) En caso de oposición de los padres, tutores, guardadores o responsables de los niños a las medidas propuestas por la autoridad administrativa, el Juez nombrará un tutor especial para el o los niños y, previa aceptación del cargo, le correrá traslado tanto de la medida propuesta como de la oposición formulada, quien deberá evacuarlo y ofrecer prueba en el término de diez días. Si no hubiere oferta probatoria se dictará sentencia en el plazo de cinco días, caso contrario se proveerá la prueba ofrecida y designará audiencia de vista de causa en un plazo no mayor de treinta días, conforme lo establecido en el artículo 413 del Código Procesal Civil y Comercial.
Evacuado el traslado o producida la audiencia de vista de causa el Juez dictará sentencia en el plazo de cinco días, debiendo previamente haber tomado contacto personal con los niños y oírlos conforme a su edad.
Durante la tramitación del juicio de oposición se considerarán prorrogadas las medidas excepcionales adoptadas por la autoridad administrativa quien deberá continuar interviniendo hasta tanto se dicte sentencia definitiva o el Juez atribuya cautelarmente la guarda de los niños."
Artículo 66 quater: (Texto según Ley 13237) Si el o los niños fueren declarados en estado de adoptabilidad se procederá conforme lo previsto en la ley 13093 a los fines del otorgamiento de guarda preadoptiva."

TÍTULO V
PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO
ART. 67.- El Presupuesto Anual de Gastos y Cálculo de Recursos debe identificar las partidas presupuestarias cuyos beneficiarios directos sean los sujetos de esta ley.
Las partidas presupuestarias asignadas a la promoción

y protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes deben incrementarse de acuerdo a indicadores e información surgida de registros de datos estadísticos provinciales que deben incluir la variable niñez.
El presupuesto asignado a la Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia debe constar desagregado en Presupuesto Anual de Gastos y Cálculo de Recursos.
Decr. Nº 0619/10. Con la finalidad de construir un sistema de indicadores económicos y sociales sobre niñez y adolescencia de la Provincia de Santa Fe, se promoverá la firma de convenios que podrán vincular entre otros a los Ministerios de Desarrollo Social, de la Producción, de Economía y el Instituto Provincial de Estadísticas y Censos.

TÍTULO VI
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS
ART. 68.- Modifíquese el Título IV - Capítulo II, el artículo 68 de la ley 10160 (t.o.) el que quedará redactado de la siguiente forma:
"ARTÍCULO 68: Originaria y exclusivamente les compete conocer:
1) Por la vía del juicio oral, de los litigios que versan sobre divorcio contencioso, filiación y pretensión autónoma de alimentos y litis expensas;
2) Por la vía del juicio ordinario, de los litigios que versan sobre nulidad de matrimonio, tenencia y régimen autónomos de visita de hijos, adopción, impugnación de paternidad y disolución de sociedad conyugal no precedido de juicio de divorcio.
3) Por la vía del juicio sumario, de los litigios que versan sobre liquidación de sociedad conyugal, insanía, inhabilitación judicial y pérdida de patria potestad.
4) Por la vía del juicio sumarísimo, de los litigios que versan sobre tenencia incidental de hijos, guarda, suspensión y limitación de la patria potestad y sobre tutela y curatela.
5) Por la vía del juicio verbal y no actuado, de los litigios que versan sobre venia para contraer matrimonio y divorcio no contencioso.
6) En los asuntos de violencia familiar, por el procedimiento especial creado por ley.
7) En los asuntos relacionados con el control de legalidad de las medidas de protección excepcionales por el procedimiento especial establecido en la ley Provincial de Promoción y Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.
8) En aquellas situaciones que impliquen violación de intereses difusos reconocidos constitucionalmente y en los que se encuentren vinculados niñas, niños y adolescentes y en cualquier otra cuestión principal, conexa o accesoria, referida al derecho de familia y de las niñas, niños y adolescentes con excepción del derecho sucesorio.
A los fines dispuestos en el artículo 66, competen al Tribunal Colegiado los litigios enunciados en el inciso 1.
A los fines en el artículo 67, competen al juez de trámite los litigios enunciados en los incisos 2, 3, 4, 5, 7 y 8."
ART. 69.- Modifícase en el TÍTULO V, Capítulo XI - apartado c) Competencia Material – el artículo 102 de la ley 10160 (t.o.) Orgánica del Poder Judicial el que quedará redactado de la siguiente forma:
"ARTÍCULO 102: Los Jueces de Menores ejercen su competencia en materia de menores de conformidad y con las limitaciones dispuestas en la ley provincial de Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes."
ART. 70.- Modifícase en el Libro I - Título Único, el artículo 1º de la ley Nº 11.452 – Código Procesal de Menores, el que quedará redactado de la siguiente forma:
"ARTÍCULO 1º: El poder jurisdiccional, en el orden penal, en materia de menores será ejercido exclusivamente por los jueces que integran el fuero de menores."
ART. 71.- Deróganse en el Libro I - Título Único, el artículo 2; en el Libro II - Título I - Capítulo I, el inciso 1) del artículo 5; en el Capítulo IV, el artículo 9; el inciso 1) del artículo 14 y en el Título II, el Capítulo II de la ley Provincial Nº 11.452 y toda otra norma que se oponga a la presente.
ART. 72.- Autorízase al Poder Ejecutivo a modificar las partidas presupuestarias que requieran la aplicación de la presente ley.
ART. 73.- El Poder Ejecutivo deberá reglamentar la presente ley en un plazo de noventa (90) días.
ART. 74.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.
DADA EN LA SALA DE SESIONES DE LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE SANTA FE, A LOS DIECINUEVE DÍAS DEL MES DE MARZO DEL AÑO DOS MIL NUEVE.
Eduardo Alfredo Di Pollina
Presidente
Cámara de Diputados
Griselda Tessio
Presidenta
Cámara de Senadores
Lisandro Rudy Enrico
Secretario Parlamentario
Cámara de Diputados
Diego A. Giuliano
Secretario Legislativo
Cámara de Senadores
SANTA FE, 17 de Abril de 2009

Provincia de Santa Fe
Defensoría del Pueblo

Defensoría de niñas, niños y adolescentes.
PROVINCIA DE SANTA FE

RESOLUCIÓN Nº 055

SANTA FE, 26 MAR 2012.

VISTO:

El expte. Nº DNNA 2-000009/12, iniciado en virtud de la presentación realizada en el CAV. por una persona que no puede matricular a sus hijos menores de edad en la escuela a la que pretenden concurrir por carecer de la documentación que acredita sus identidades, y derivada a esta Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes para su tratamiento, dado que se encuentran en juego derechos fundamentales de ese grupo social especialmente vulnerable;

CONSIDERANDO:

Que, la materia propuesta en la queja referida se encuentra dentro de la esfera de competencia de esta Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe (arts. 38, 41, 45, sgts. y cc., Ley 12.967), por lo que la misma resulta admisible;

Que, con el objeto de brindar precisiones que permitan entender en forma acabada la problemática que nos convoca, se impone relatar el hecho en particular y extender el análisis a lo general, dado que, según experiencia colectada por la Defensoría del Pueblo a través de sus años de gestión, es una problemática recurrente que amerita un análisis y resolución definitiva;

Que, en lo que respecta al hecho puntual es dable destacar que se presenta al Centro de Asistencia a la Víctima y al Testigo del Delito de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe (C.A.V.) - Zona Sur una madre que ha intentado inscribir a sus cuatro hijos menores de edad en las dos escuelas cercanas a su domicilio sin resultados positivos dado que los directivos aducen que no pueden matricularlos por carecer los niños de documentación acreditativa de identidad;

Que, en el CAV. es atendido por la Lic. Fernanda Facchiano, -Trabajadora Social perteneciente al Equipo Interdisciplinario del mismo-, quien inicia actuaciones ante el Ministerio de Educación de la Provincia pero, ya no con el objeto de

Provincia de Santa Fe
Defensoría del Pueblo

Defensoría de niñas, niños y adolescentes.
PROVINCIA DE SANTA FE

inscribirlos en las escuelas del barrio, sino en una perteneciente al radio céntrico por expreso pedido de la madre ya que teme que en las primeramente señaladas sus hijos puedan ser víctimas de discriminación y/o estigmatizados;

Que, además, la profesional antes mencionada, por una parte, inicia los trámites ante el Registro Civil de la Provincia con el fin de obtener los documentos nacionales de identidad para los niños/as involucrados y, por la otra, deriva el caso a la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes postulando una recomendación que, de una vez y para siempre, ponga fin a este dispendio de recursos que se termina consumiendo en lo casuístico y particular sin resolver la cuestión a nivel general;

Que, a ese respecto y de acuerdo a un análisis pormenorizado de la cuestión -que abarca tanto el importante número de casos en el mismo sentido como la normativa regulatoria de la materia-, nos permite concluir:

Que, tanto el derecho a la identidad como el derecho a la educación son derechos humanos fundamentales y, como tales, inalienables, del que gozan todos los seres humanos por su condición de tal, y que a los niños y niñas se les debe garantizar especialmente por su natural estado de vulnerabilidad. Es deber indelegable de los Estados garantizar el acceso al goce de los mismos de la manera más amplia e inmediata;

Que, esta mirada sobre los derechos humanos -cuya impronta es el tratamiento cada vez más amplio y abarcativo de los mismos-, también y especialmente, contiene a la infancia. Es por ello, que los funcionarios tienen el deber de comunicar a las autoridades competentes cualquier vulneración a los derechos de este grupo social. Así, la ley 12.967, en su artículo 27, consagra el "'Deber de comunicar': Los miembros de los establecimientos educativos y de salud, públicos o privados y **todo agente o funcionario público de cualquiera de los tres poderes** que tuviere conocimiento de la amenaza o vulneración de derechos de las niñas, niños o adolescentes en razón del desempeño de su cargo, debe comunicar dicha circunstancia a la autoridad administrativa o judicial de protección de derechos en el ámbito local, bajo apercibimiento de incurrir en responsabilidad

por dicha omisión...**Toda persona** que tenga conocimiento de la vulneración de derechos que afecten la vida o la integridad física y psíquica de una niña, niño o adolescente tiene el deber de comunicarlo a la autoridad administrativa o judicial de protección de derechos en el ámbito local o a otra autoridad competente". Es más, se ha consagrado en la ley una especie de acción popular ante la posible vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes;

Que, con el objeto de dispensar un tratamiento integral al tema, tanto desde una perspectiva particular -centrada en el análisis del caso-, como desde una visión macro -orientada hacia posibles planteos que puedan suscitarse en un futuro-, es menester realizar algunas consideraciones:

Que, es por ello que, antes de ingresar al estudio minucioso del tema que nos convoca se impone destacar las valiosas consideraciones que, en su Resumen Ejecutivo sobre 'El estado mundial de la Infancia' (2012), titulado: *"Niñas y niños en un mundo urbano"*, realizó Unicef. (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) Febrero de 2012). En él se señala como idea central -y recurrente a través de todo el informe- la falta de equidad en el tratamiento de la niñez. Así, en algunos de sus párrafos, considera: *"Los niños y adolescentes se encuentran entre los miembros más vulnerables de una comunidad y suelen sufrir de manera desproporcionada la pobreza y la falta de equidad"...."Un enfoque basado en la equidad exige que se dé prioridad a los niños más desfavorecidos, dondequiera que vivan"..."Aquellos niños que tienen las mayores necesidades también hacen frente a las mayores violaciones de sus derechos. Las dificultades que los niños sufren en las zonas urbanas pueden ser el hambre y la mala salud; viviendas que no cumplen con las normas; un abastecimiento deficiente de agua y saneamiento; y la falta de educación y protección"*. (el subrayado es nuestro) (págs. 2/3)

Que, este mismo Informe, y en lo que respecta específicamente al derecho a la identidad y a la educación, destaca que: *"Los derechos de la infancia no se plasman de una manera equitativa. A más de una tercera parte de los niños de las zonas urbanas no se les inscribe al nacer. Esto es una violación del artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño, y puede generar otro tipo de violaciones, porque la falta de una identidad oficial impide el acceso de los niños a unos servicios y oportunidades vitales, y aumenta su vulnerabilidad a formas de explotación como el trabajo forzoso"*. (pág. 3)... *"La protección de la infancia comienza por la inscripción del nacimiento. Asegurar que todos los niños estén registrados y documentados debe ser una prioridad, ya que, por muy vigorosos que sean los esfuerzos para promover la equidad, es muy posible que los frutos de estos esfuerzos escapen a los niños que carecen de documentos oficiales"*... (pág. 6) (el subrayado es nuestro).

Que, existe en este informe una idea que grafica en forma categórica la situación de vulnerabilidad y desigualdad obscena en la que la pobreza sumerge a la infancia: *"Cientos de millones de niños, niñas y jóvenes luchan por subsistir en las mismas ciudades donde las élites políticas, culturales y comerciales viven con comodidad. Demasiados pasan su infancia trabajando en lugar de ir a la escuela..."*. (pág. 9)

Que, es por todo lo expuesto, que le está vedado al Estado cualquier tipo de acción o requerimiento que limite o impida el acceso de un niño al goce y ejercicio de sus derechos fundamentales. Es su deber impostergable e indelegable arbitrar los medios a su disposición para hacerlos realidad.

Que, adentrándonos en el examen detallado de la problemática que es objeto de esta Resolución, debemos decir que:

1) DERECHO A LA EDUCACIÓN:

Que, como ya lo sostuviéramos supra, el derecho a la educación es un derecho fundamental cuyo goce le debe ser garantizado ampliamente a los niños, niñas y adolescentes. De ello depende su inserción plena, y en un plano de igualdad, en un mundo moderno que se muestra cada vez más competitivo, excluyente y limitado en sus ofertas;

a. Normativa internacional: Los tratados y pactos internacionales de Derechos Humanos que gozan de jerarquía constitucional a partir de la reforma de 1994, -entre los que se encuentra la *"Convención sobre los Derechos del Niño"*-, consagran, entre

los derechos fundamentales de los que goza la ciudadanía, el Derecho a la educación. Así, los arts. 28, 29 y 30, le dan un tratamiento específico al tema; en consonancia con ello, y en lo que al género humano comprende, el art. 26 de la *Declaración Universal de DDHH.*; el art. XI de la *Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre*; el art. 19 de la *Convención Americana sobre DDHH.*; los arts. 10, 13 y cc., del *PIDESC.*, entre otros, hacen lo suyo sobre el particular;.

b. Normativa nacional y provincial: La *Constitución Nacional* en su art. 14 consagra, en general, el derecho a enseñar y aprender; el art. 75, inc. 19, entre las atribuciones del Congreso, y en lo concerniente al derecho a la educación, estipula: *"Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren* ***la responsabilidad indelegable del estado****, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y* ***la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal...";*** a su turno, el inc. 23, consagra la atribución de: *"Legislar y promover* ***medidas de acción positiva*** *que* ***garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en*** **particular respecto de los niños,** las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad". En sintonía con lo antes dicho, la *Constitución provincial,* en su Preámbulo, en los arts. 8, 11, 55 inc. 6, y en la sección octava, capítulo único que norma lo relativo a la "Educación", legisla con verdadera extensión el derecho a la educación. Es de destacar el párrafo final del art. 111, el cual condensa el espíritu que anida en nuestra constitución provincial, y que es el propender a la educación de toda la población: *"La Provincia... Arbitra igualmente las medidas que fueren menester para impedir o combatir la deserción escolar"*. A su turno, los arts. 14 a 16 de la Ley 12.967 de *Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes*; y la Ley 26.061 de *Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes*, en sus arts. 15 al 18, consagran específicamente y con especial amplitud, en consonancia con los mandatos constitucionales y supra nacionales, el derecho a la educación.

2) DERECHO A LA IDENTIDAD:

Provincia de Santa Fe
Defensoría del Pueblo
Defensoría de niñas, niños y adolescentes.
PROVINCIA DE SANTA FE

Ahora bien, en la cuestión abordada y que nos atañe dirimir se encuentra en juego otro derecho, de superlativa importancia, como es el Derecho a la identidad de las personas, cuyo tratamiento se impone en consonancia con el anterior;

Que, como es de público y notorio, el Derecho a la Identidad, derecho tan caro a la ciudadanía en general, por su avasallamiento permanente y sistemático, como a la de nuestro pueblo en particular, por los años de terrorismo de Estado que sufrió el país, debe ser contado entre los derechos fundamentales del ser humano y, como tal, amparado especialmente;

a. Normativa internacional:

Los Instrumentos internacionales de Derechos Humanos se han encargado de legislar, celosamente, el derecho a la identidad. Así, la *Declaración Universal de Derechos Humanos* (arts. 6 y 15), y en igual sentido, la *Declaración Americana de los derechos y Deberes del Hombre* (arts. XVII y XIX); la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (Pacto de San José de Costa Rica) (arts. 3, 20); el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (arts. 16, 24), consagran el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, con el consecuente derecho a adquirir una nacionalidad, a contar con un nombre y, en el caso de los niños/as, a ser inscriptos inmediatamente después de su nacimiento. A su turno, y en lo que refiere, específicamente, a los niños y su derecho a la identidad, la *Convención sobre los Derechos del Niño*, estipula, en su Art. 7: "El niño será inscripto inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos; 2. Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida. A su turno, consigna: 1. Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas. 2. Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados

Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad." (art. 8);

b. Normativa nacional y provincial:

Que, como ya sostuviéramos antes de ahora, a partir de la reforma constitucional de 1994, los Tratados Internacionales de Derechos Humanos citados precedentemente fueron incorporados al texto de la Carta Fundamental y, en la actualidad, gozan de jerarquía constitucional. Por ello, su acatamiento por parte de la Nación y de las provincias es un imperativo que debe traducirse en la legislación interna. Lo contrario podría generar una sanción por parte de la Comunidad Internacional hacia el Estado transgresor;

Que, en sintonía con lo antes dicho, tanto el Estado Nacional como el Provincial han adecuado sus legislaciones a los parámetros internacionales que sobre el tema trazaron los Estados Partes al sancionar sendos documentos internacionales, de aplicación obligatoria para quienes adhirieron a los mismos;

Que, tanto es así, que el artículo 11 de la Ley 26.061 como el art. 11 de la 12.967 (provincial, reglamentada mediante Dec-reg. 619/10), consagran el Derecho a la Identidad, aseverando, el primero: "...Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a un nombre, a una nacionalidad, a su lengua de origen, al conocimiento de quiénes son sus padres, a la preservación de sus relaciones familiares de conformidad con la ley, a la cultura de su lugar de origen y a preservar su identidad e idiosincrasia,...". A su turno, el provincial, en consonancia con el anterior, reza: "...Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a un nombre, a una nacionalidad, a su lengua de origen, al conocimiento de quienes son su padre y su madre, a la preservación de sus relaciones familiares de conformidad con la ley, a su cultura, a su orientación sexual y a preservar su identidad e idiosincrasia...";

2) DEFENSOR PROVINCIAL DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES:

Que, por otra parte, y a los fines de dar cabal cumplimiento a lo reglado por la ley 12.967 -que, en consonancia con la nacional (Ley 26.061), acuña un sistema de

Provincia de Santa Fe
Defensoría del Pueblo
Defensoría de niñas, niños y adolescentes.
PROVINCIA DE SANTA FE

promoción y protección integral de los derechos y garantías de niñas, niños y adolescentes-, se crea la figura del Defensor Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes en el ámbito de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe y como integrante de esta última, consignando, en su artículo 38, lo siguiente: "...Créase en el ámbito de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe, la figura del Defensor Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes quien tiene a su cargo, velar por la protección y promoción de los derechos consagrados en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño, las leyes nacionales y provinciales y el resto del ordenamiento jurídico. Debe asumir la defensa de los derechos de las niñas, niños y adolescentes ante las instituciones públicas y privadas y la supervisión y auditoría de la aplicación del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el ámbito de la Provincia";

Que, entre las funciones asignadas a dicho funcionario, se encuentran: "...a) **Las previstas para el Defensor del Pueblo** cuando la queja presentada signifique una vulneración de derechos de los sujetos de esta ley. b) Velar por el efectivo respeto a los derechos y garantías asegurados a las niñas, niños y adolescentes, **promoviendo las medidas que estime más adecuadas** para cada situación. c) Supervisar las entidades públicas y privadas que se dediquen a la atención de las niñas, niños o adolescentes, debiendo denunciar ante las autoridades competentes cualquier irregularidad que amenace o vulnere los derechos de las niñas, niños y adolescentes. d) Proporcionar asesoramiento de cualquier índole a las niñas, niños y adolescentes y a sus grupos familiares, informando acerca de los recursos públicos, privados y comunitarios adonde puedan recurrir para la solución de su problemática. e) Recibir todo tipo de reclamo o denuncia formulado por las niñas, niños y adolescentes en forma personal o mediante un servicio telefónico gratuito y permanente, **debiéndose dar curso inmediato al requerimiento de que se trate, canalizándolo a través del organismo competente**". (art. 41, ley 12.967);

Que, a los fines de reglamentar el artículo precedente, el Dec-Reg. 619/10, determina que: "En razón de lo dispuesto en art. 41, la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes deberá: ...d) utilizar modalidades alternativas a la intervención judicial, para la resolución de conflictos; e) interponer acción judicial contra todo acto que vulnere o restrinja

Provincia de Santa Fe
Defensoría del Pueblo

Defensoría de niñas, niños y adolescentes.
PROVINCIA DE SANTA FE

los derechos de los niños, niñas y adolescentes como así también aquellas que tengan por objeto la vigencia de principios, derechos y garantías asegurados en la presente Ley;...";

Que, en esa misma línea de pensamiento, el art. 45 de la Ley 12.967, al legislar acerca de los deberes a cargo de dicho funcionario, prevé, entre otros: "...a) Promover y proteger los derechos de los sujetos de esta ley **mediante acciones y recomendaciones** que efectuará ante las instancias públicas competentes a fin de garantizar el goce y el ejercicio de los mismos...";

3) TRATAMIENTO DEL CASO TESTIGO:

Que, es por lo mismo, que no pueden permitirse trabas como la que se presenta en el caso testigo que nos convoca, en el que se le niega a una madre la inscripción de sus cuatro hijos en la escuela por carecer los mismos de documentación que acredite sus identidades;

Que, en todo caso, es la propia institución escolar la que deberá arbitrar los medios para que los niños obtengan su identidad oficial, tan necesaria en la vida en comunidad. Convertir el derecho a la identidad en una traba para el ejercicio de otro derecho humano fundamental, como lo es el derecho a la educación, es casi perverso;

Que, como vimos en los párrafos precedentes, así lo entiende toda la normativa nacional e internacional que acuña ambos derechos como indispensables para el desarrollo integral de este colectivo social que merece ser contemplado especialmente;

POR ELLO:

LA DEFENSORA PROVINCIAL DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES
Y LA DEFENSORA ADJUNTA -ZONA SUR- A/C
RESUELVEN:

Provincia de Santa Fe
Defensoría del Pueblo

Defensoría de niñas, niños y adolescentes.
PROVINCIA DE SANTA FE

ARTÍCULO 1°: Declarar admisible la presente queja de acuerdo a lo estipulado por los arts. 22, 59, sgts. y cc. de la ley N° 10.396 y arts. 38, 41, 45 sgts. y cc. de la ley N° 12.967 y su decreto reglamentario (Dec.Reg 619/10).

ARTÍCULO 2°: RECOMENDAR a la Sra. Ministra de Educación de la Provincia de Santa Fe, arbitre todos los mecanismos a su disposición para que, por vía jerárquica, se instruya al personal docente a cargo de los establecimientos escolares, a que proceda a la inscripción, sin cortapisas, de cualquier niño, niña o adolescente que, reuniendo los requisitos necesarios, pretenda iniciar, continuar y/o finalizar su escolaridad, aún y en particular, a aquellos que no cuenten con documentación acreditativa de su identidad.

ARTÍCULO 3°: RECOMENDAR, asimismo, a la Sra. Ministra de Educación de la Provincia, imparta directivas a la comunidad educativa a su cargo para que, en cumplimiento de las leyes citadas en los considerandos precedentes, proceda, a través de quien corresponda, a iniciar los trámites administrativos a fin de obtener el Documento Nacional de Identidad de los niños, niñas y adolescentes que carezcan de los mismos, coordinando su labor con las oficinas del Registro Civil creadas a tal fin.

ARTÍCULO 4°: Enviar copia de la presente Resolución a la Sra. Ministra de Educación de la Provincia de Santa Fe, a sus efectos.

ARTÍCULO 5°: Aprobar todas las actuaciones y gestiones realizadas por el personal de este Organismo.

ARTÍCULO 6°: Comunicar lo resuelto a la Peticionante (cfr. Art. 65° de la Ley 10.396, Art. 45° Ley12.967).

ARTÍCULO 7°: Regístrese, comuníquese y archívese.-

Fdo.
Dra. ANALÍA COLOMBO
DEFENSORÍA PROVINCIAL DE
NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES
PROVINCIA DE SANTA FE
LILIANA MEOTTO
DEFENSORA DEL PUEBLO ADJUNTA
ZONA SUR
A/C DEFENSORÍA DEL PUEBLO
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

Analía Colombo
Defensora de Niñas, Niños
y Adolescentes de Santa Fe

Provincia de Santa Fe
Defensoría del Pueblo

Defensoría de niñas, niños y adolescentes.
PROVINCIA DE SANTA FE

RESOLUCIÓN N°

SANTA FE,

VISTO:

El expte. Nº DNNA 2-000030/12, iniciado de oficio por la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes, anoticiando al Sr. Defensor de Pueblo de la Provincia de Santa Fe, por haberse decidido iniciar monitoreo en las Instituciones de Encierro de la Provincia de Santa Fe que alojan jóvenes en conflicto con la ley penal, debido a la necesidad de supervisar el funcionamiento del sistema desde una mirada independiente y a través de un sistema o espacio de escucha de los jóvenes.

CONSIDERANDO:

Que, la materia propuesta y antes referida se encuentra dentro de la esfera de competencia de esta Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe (arts. 38, 41, 45, sgts. y cc., Ley 12.967), por lo que la misma resulta pertinente;

Que, con el objeto de abordar la tarea propuesta dentro de los Institutos de encierro de la Provincia de Santa Fe que alojan jóvenes que no han llegado a la mayoría de edad y que se encuentran en conflicto con la ley penal y, a fin de promover los derechos reconocidos en el nuevo sistema normativo -Ley Nacional N° 26.061 y Provincial N° 12.967-, en especial, la difusión de estos derechos en los sectores sociales más vulnerables de nuestra Provincia, se ha decidido diagramar un espacio de trabajo continuo con los jóvenes alojados allí, que se integre con diversos profesionales de esta institución y que pueda garantizar el contacto directo con los jóvenes, sin ninguna intermediación, para que los mismos puedan expresar sus dudas o recibir la información que deseen en cuanto a sus derechos en el marco de la causa penal y la medida tutelar;

Que, es dable destacar que, estos sistemas normativos a los que se alude más arriba prevén garantías legales y procesales específicas para las personas menores de edad (arts. 19 y 27 Ley 26061 y 17 y 25 Ley Pcial 12967), y su conocimiento por parte de los jóvenes y sus familias puede llevar a que el régimen penal de la minoridad tienda a profundizar el cumplimiento de aquellas garantías mencionadas;

Provincia de Santa Fe
Defensoría del Pueblo

Defensoría de niñas, niños y adolescentes.
PROVINCIA DE SANTA FE

RESOLUCIÓN N°

SANTA FE,

Que, por otra parte, la especial situación de vulnerabilidad por la que atraviesan los jóvenes detenidos en el marco de un proceso penal, los inconvenientes que se suscitan de modo periódico y que son de público conocimiento y las limitaciones propias del encierro que afectan el desarrollo de derechos humanos fundamentales, tales como el derecho a la educación, a la salud, identidad, esparcimiento, asistencia de sus grupos familiares, etc., ameritan un análisis en profundidad de la situación problemática;

Que por todo lo expresado, se cursó notificación a la Subsecretaría de Asuntos Penales dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Santa Fe, solicitando información antes del inicio del Monitoreo propuesto;

POR ELLO:

EL DEFENSOR DEL PUEBLO Y
LA DEFENSORA PROVINCIAL DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES
RESUELVEN:

ARTÍCULO 1º: Dar inicio al monitoreo propuesto de acuerdo a lo estipulado por los arts. 22, 59, sgts. y cc. de la ley Nº 10.396 y arts. 38, 41, 45 sgts. y cc. de la ley Nº 12.967 y su decreto reglamentario (Dec.Reg 619/10).

ARTÍCULO 2º: Arbitrar los medios necesarios a los fines de poner en funcionamiento el espacio de trabajo aludido en los considerandos de esta Resolución, en los distintos Institutos de Encierro que alojan jóvenes detenidos en la Provincia de Santa Fe en el marco de un proceso penal, para así cumplir con los objetivos allí trazados.

ARTÍCULO 3º: Regístrese, comuníquese y archívese.-

Provincia de Santa Fe
Defensoría del Pueblo

RESOLUCIÓN N° 245
SANTA FE, 05 DIC 2012

VISTO:

El Expte. N° DNNA 1-1004-011/12 (y acumulados), iniciado en virtud de la presentación realizada en la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe por una persona que reclama la cobertura de la prestación de transporte escolar para su hijo con discapacidad por parte de la Obra Social IAPOS, y derivada a esta Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes para su tratamiento, dado que se encuentran en juego derechos fundamentales de ese grupo social especialmente vulnerable;

CONSIDERANDO:

Que, la materia propuesta en la queja referida se encuentra dentro de la esfera de competencia de esta Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe (arts. 38, 41, 45, sgts. y cc., Ley 12.967), por lo que la misma resulta admisible;

Que, a este respecto es dable destacar que, se ha recibido una gran cantidad de denuncias por parte de afiliados al IAPOS que tienen hijos/as con una discapacidad y que necesitan ser transportados al establecimiento escolar al que concurren en forma particular -dado que por distintas razones están imposibilitados de utilizar el servicio de transporte público de pasajeros- y la Obra Social les niega tal prestación aduciendo que "la práctica solicitada TRANSPORTE ESCOLAR...no se encuentra contemplada en nuestro menú prestacional" (fs. 7, Expte. 1004-76939711);

Que, todos estos jóvenes cuentan en sus Certificados de Discapacidad, en el item 'Orientación Prestacional', entre otras, el transporte, como una prestación necesaria a su condición;

Que, ya en el año 2011, la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, -luego de una exhaustiva investigación y análisis del tema, interpelando a los distintos actores- se expidió, mediante Resolución N° 102, de fecha 04 de julio, acerca de la problemática abordada en estos obrados. En la misma, y en forma clara y contundente, se

Provincia de Santa Fe
Defensoría del Pueblo

consideró como necesidad insoslayable que el IAPOS incluya dentro de su Programa de Prestaciones para Afiliados con Discapacidad la cobertura de transporte escolar, en cumplimiento del art. 13 de la Ley Nacional N° 24.901 y de las Convenciones internacionales suscriptas por Argentina, recomendando al Sr. Ministro de Salud instar la reforma correspondiente a favor de los afiliados discapacitados del IAPOS. (arts. 2° y 3°, Resolución N° 102);

Que, la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes mutatis mutandi adhiere en un todo a lo consignado en la Resolución N° 102 referida, agregando, a continuación y en lo que hace a ese grupo social en particular, algunas ideas que pretenden complementar lo anterior;

Que, es dable destacar, que los derechos a la educación, a la salud y a la igualdad de trato son derechos humanos fundamentales y, como tales, inalienables e inescindibles, del que gozan todos los seres humanos por su condición de tal, y que a los niños, niñas y adolescentes con discapacidad se les debe garantizar especialmente por su natural estado de vulnerabilidad. Es deber indelegable de los Estados garantizar el acceso al goce de los mismos de la manera más amplia e inmediata, arbitrando los medios a su disposición para hacerlos realidad; y les está vedado cualquier tipo de acción o requerimiento que los limite o impida;

Que, si bien este es un país con una organización federal y cuyos gobiernos provinciales cuentan con independencia y autonomía legislativa en ciertos y determinados temas que no han sido expresamente delegados a la Nación también es cierto que los derechos y garantías de los que deben gozar todos y cada uno de sus habitantes a lo largo y ancho del territorio deben ser los mismos puesto que nuestra Carta Fundamental lo estipula en el articulado que con espíritu integrador así lo manda;

1- DERECHO A LA IGUALDAD DE TRATO Y DE OPORTUNIDADES

Que, es preciso destacar que: **a)** En el Derecho Interno, -empezando por nuestra Constitución que, en su artículo 16, afirma, categóricamente, la igualdad de todos sus habitantes-, toda la legislación apunta a erradicar por completo prácticas discriminatorias. El art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional estipula: *"Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los Tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ellas, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales..."*. Por su parte, el inc. 23 del mismo artículo 75, ordena: *"Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad"*. (el subrayado es nuestro) La Constitución Provincial hace lo suyo tanto en el art. 6, al estipular, clara y rotundamente, que *"Los habitantes de la Provincia, nacionales y extranjeros, gozan en su territorio de todos los derechos y garantías que les reconocen la Constitución Nacional y la presente, inclusive de aquellos no previstos en ambas y que nacen de los principios que las inspiran"*, como, específicamente sobre el derecho a la igualdad, en el art. 8, aseverando *"Todos los habitantes de la Provincia son iguales ante la ley. Incumbe al Estado remover los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la igualdad y la libertad de los individuos, impidan el libre desarrollo de la persona humana y la efectiva participación de todos en la vida política, económica y social de la comunidad"*. **b)** Los Pactos y Tratados Internacionales de Derechos Humanos con jerarquía constitucional, en general y en particular, legislan la igualdad de trato sin distinción por cuestiones de raza, sexo, idioma, credo, opinión política ni otra alguna. El incumplimiento de estas disposiciones puede acarrear al Estado una sanción por parte de la Comunidad Internacional. Al respecto, es importante hacer hincapié en que, *"los atributos de la persona humana y la dignidad inherente a la misma por su condición de tal, son los únicos fundamentos para ser acreedor de derechos"*. Así, la "Declaración Universal de Derechos Humanos", como condensadora de este pensamiento, en su preámbulo, reza: *"... los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres;..."*. En

Provincia de Santa Fe
Defensoría del Pueblo

forma similar, todos los demás instrumentos internacionales consagran, en general, *"la igualdad de derechos ante la ley de todas las personas sin distinción de raza, color, sexo, idioma, credo y otra alguna"*, (Preámbulo, arts. 2 y 7 de la "Declaración Universal de Derechos Humanos"; art. II de la "Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre"; Preámbulo y Arts. 1 y 24 del "Pacto de San José de Costa Rica"; art. 26 del "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos"; art. 2 inc. 2 del "Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y Culturales". Por otra parte, en lo que respecta a **los niños, niñas y adolescentes especificamente**, podemos consignar: **I)** el art. 24 del "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos", establece: *"1. Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado..."*; **II)** El principio 1 de la "Declaración de los Derechos del Niño" establece: *"El niño disfrutará de todos los derechos enunciados en esta Declaración. Estos derechos serán reconocidos a todos los niños sin excepción alguna ni distinción o discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición, ya sea del propio niño o de su familia"*, asimismo, **III)** la "Convención sobre los Derechos del Niño", en su Preámbulo, afirma que: *"...Teniendo presente que, como se indica en la Declaración de los Derechos del Niño, 'el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento,..."*, su artículo 2° define que: *"1. Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales"*, el art. 3° dice: *"1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño. 2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo*

en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas…". A su turno, y en lo que respecta a los **derechos de las personas con discapacidad, I)** el Preámbulo de la "Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad", aprobada por Ley 26.378, estipula: *"...r) Reconociendo también que los niños y las niñas con discapacidad deben gozar plenamente de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con los demás niños y niñas, y recordando las obligaciones que a este respecto asumieron los Estados Partes en la Convención sobre los Derechos del Niño..."*, *"...x) Convencidos de que la familia es la unidad colectiva natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a recibir protección de ésta y del Estado, y de que las personas con discapacidad y sus familiares deben recibir la protección y la asistencia necesarias para que las familias puedan contribuir a que las personas con discapacidad gocen de sus derechos plenamente y en igualdad de condiciones,..."* *"...Convienen en lo siguiente: art. 1 Propósito: El propósito de la presente Convención es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente"*. A su vez, el Artículo 28, acerca del "Nivel de vida adecuado y protección social", asevera: *"1. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a la mejora continua de sus condiciones de vida, y adoptarán las medidas pertinentes para salvaguardar y promover el ejercicio de este derecho sin discriminación por motivos de discapacidad. 2. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la protección social y a gozar de ese derecho sin discriminación por motivos de discapacidad, y adoptarán las medidas pertinentes para proteger y promover el ejercicio de ese derecho, entre ellas: ... b) Asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en particular las mujeres y niñas y las personas mayores con discapacidad, a programas de protección social y estrategias de reducción de la pobreza; c) Asegurar el acceso de las personas con discapacidad y de sus familias que vivan en situaciones de pobreza a asistencia del Estado para sufragar gastos relacionados con su discapacidad, incluidos capacitación, asesoramiento, asistencia financiera y servicios de cuidados temporales adecuados;..."* . **II)** En sintonía con lo anterior,

Provincia de Santa Fe
Defensoría del Pueblo

la "Convención Interamericana para la Eliminación de todas la formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad" aprobada por Ley 25.280, cuenta como objetivos primordiales *'la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad'*, para lo cual, en su art. 3° enumera una serie no taxativa de medidas a tal fin. **c.** Por último, en el plano internacional, y en lo que respecta a la cuestión legislativa, la misma Convención agrega, entre otras cuestiones, en su Artículo 4 correspondiente a las 'Obligaciones generales', que: *"1. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a: a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención; b) Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad"*; a su vez, "La Convención sobre los Derechos del Niño", en su art. 4°, establece, específicamente, que: *"Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional"*. En tanto, el art. 3°, entre otros, de la "Convención Interamericana para la Eliminación de todas la formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad" tiene disposiciones del mismo tenor. **d.** Por su parte, y en lo que refiere al plano interno, el art. 28 del "Pacto de San José de Costa Rica", consagra la llamada: *"Cláusula Federal. 1.- Cuando se trate de un Estado Federal constituido como Estado Parte, el gobierno nacional de dicho Estado Parte cumplirá todas las disposiciones de la presente Convención relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial. 2.- Con respecto a las disposiciones relativas a las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la Federación, el gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su Constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para*

el cumplimiento de esta Convención...". Es decir, la Nación se ha comprometido ante la Comunidad internacional a hacer extensivo el cumplimiento de la Convención en el ámbito de las provincias, haciendo adaptar las respectivas legislaciones de estas últimas a lo estipulado en la normativa de orden internacional.

2- DERECHO A LA PROTECCIÓN INTEGRAL Y EFECTIVA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD:

Que, en lo que a este tema respecta, existe toda una legislación que, en forma genérica y específica, aborda la problemática de la discapacidad con minuciosidad y precisión dadas las características particulares de las que gozan los interesados, los cuales necesitan una tutela especial por parte del Estado;

Que, es por ello que, más allá del Derecho a la Igualdad de Trato del que son merecedoras todas las personas del género humano -sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social-, que, como ya dijéramos, consagran todos los Tratados Internacionales de Derechos Humanos sobre la base del reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana, se debe dar cuenta de la legislación específica. Es entonces que: **a.** Derecho internacional: El **Sistema Interamericano** de protección de los Derechos Humanos, en la "Convención Interamericana para la eliminación de todas formas de discriminación contra las personas con discapacidad", en su preámbulo, enumera dicha legislación : "Convenio sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio 159)"; la "Declaración de los Derechos del Retrasado Mental" (AG.26/2856, del 20 de diciembre de 1971); la "Declaración de los Derechos de los Impedidos de las Naciones Unidas" (Resolución N° 3447 del 9 de diciembre de 1975); el "Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad", aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 37/52, del 3 de diciembre de 1982); el Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" (1988); los "Principios para la Protección de los Enfermos Mentales y para el

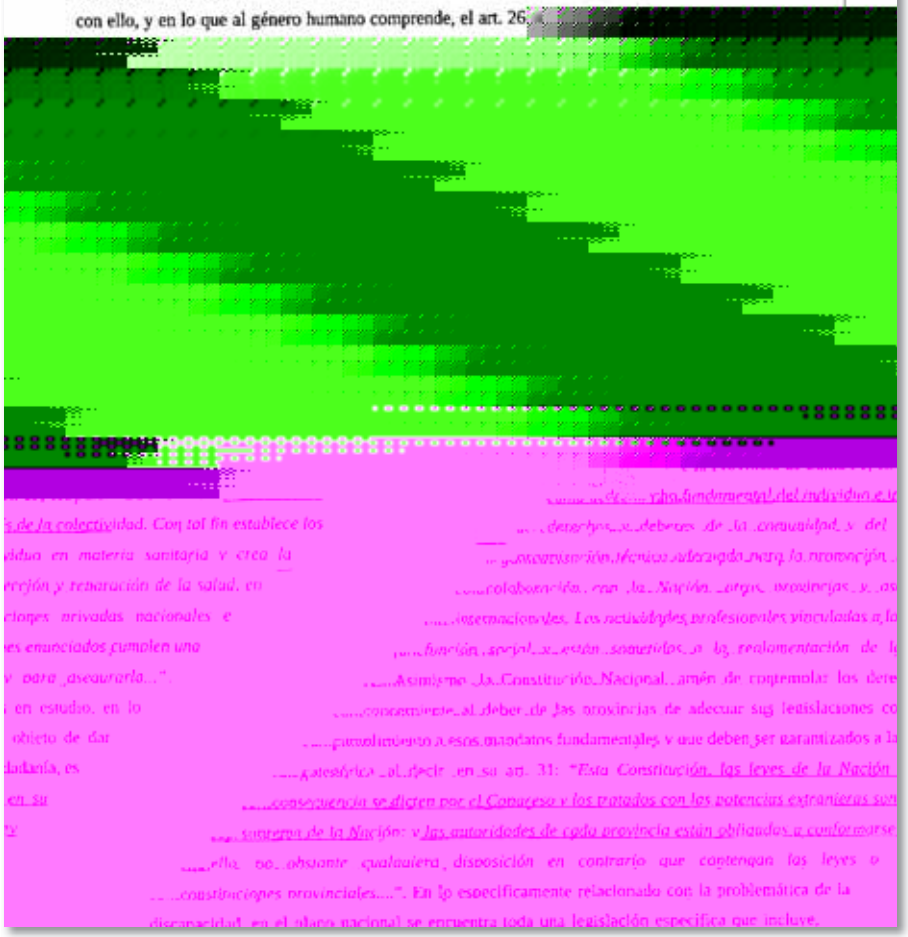
Mejoramiento de la Atención de la Salud Mental" (AG.46/119, del 17 de diciembre de 1991); la "Declaración de Caracas de la Organización Panamericana de la Salud"; la "Resolución sobre la Situación de las Personas con Discapacidad en el Continente Americano" (AG/RES. 1249 (XXIII-O/93); las "Normas Uniformes sobre Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad" (AG.48/96, del 20 de diciembre de 1993); la "Declaración de Managua", de diciembre de 1993; la "Declaración de Viena y Programa de Acción aprobados por la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos" (157/93); la "Resolución sobre la Situación de los Discapacitados en el Continente Americano" (AG/RES. 1356 (XXV-O/95); y el "Compromiso de Panamá con las Personas con Discapacidad en el Continente Americano" (resolución AG/RES. 1369 (XXVI-O/96). Asimismo, el **Sistema Universal** de protección de los DDHH., a través de su "Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad" se ocupa minuciosa y pormenorizadamente de los derechos humanos fundamentales de este colectivo social que durante tanto tiempo estuvo relegado y hoy es reivindicado con Justicia. **b.** Derecho interno: En lo que respecta a la legislación interna, la Constitución Nacional, en su art. 75 inc. 23, al determinar las atribuciones del Congreso, afirma la necesidad de legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, haciendo expresa mención de las personas con discapacidad. A su turno, la Constitución Provincial en su articulado también reconoce una protección especial (arts. 7, 14, 21). De estos principios rectores consagrados en las cartas fundamentales se deriva toda una normativa interna de los estados nacional, provincial y municipal riquísima en reivindicaciones de derechos y garantías para este colectivo social, algunas de las cuales analizaremos en particular más adelante;

3- DERECHO A LA EDUCACIÓN:

Que, como ya lo sostuviéramos supra, el derecho a la educación es un derecho fundamental cuyo goce le debe ser garantizado ampliamente a los niños, niñas y adolescentes por el Estado, arbitrando éste todos los medios a su disposición para que aquellos jóvenes que, además, padecen una discapacidad sean acreedores de un tratamiento especial que disminuya sus condicionamientos hasta el grado de hacerlos desaparecer, en el caso de ser eso posible. De ello depende su inserción plena, y en un plano de igualdad, en un mundo moderno que se muestra cada vez más competitivo, excluyente y limitado en sus

Provincia de Santa Fe
Defensoría del Pueblo

ofertas. En lo que a esto respecto: **a.** Normativa internacional: Los tratados y pactos internacionales de Derechos Humanos que gozan de jerarquía constitucional a partir de la reforma de 1994, -entre los que se encuentra la *"Convención sobre los Derechos del Niño"*-, consagran, entre los derechos fundamentales de los que goza la ciudadanía, el Derecho a la educación. Así, los arts. 28, 29 y 30, le dan un tratamiento específico al tema; en consonancia con ello, y en lo que al género humano comprende, el art. 26.



convenios firmados con la Nación hacen lo propio al respecto; **b.** Instrumentos Internacionales de DDHH.: el Art. 3 de la 'Declaración Universal de Derechos Humanos', estipula: *"Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona"*; mientras que, en el Artículo 25.1. asevera: *Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios*. Ese pensamiento se encarna, en líneas generales, en los demás Instrumentos Internacionales de DDHH. que en nuestro país, y a partir de la Reforma constitucional de 1994, gozan de jerarquía constitucional, a saber: los art. 6 y 24 de la 'Convención sobre los Derechos del Niño'; Art. 12 del 'Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales', Art. 6 del 'Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos', el cual es claro, conciso y contundente, al decir: *"1. El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley..."*; art. 3 'Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer'; Arts. 1 y 11 de la 'Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre'; arts. 4 y 5 de la 'Convención Americana sobre Derechos Humanos' ("Pacto de San José de Costa Rica"); art. 10 del Protocolo Adicional a la 'Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales' ("Protocolo de San Salvador"); art. 4 de la 'Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer ("Convención de Belem Do Para"); "Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (arts. 10, 11, 25, 26 y cc. y su "Protocolo Facultativo"; entre otros;

Que, en sintonía con lo antes dicho, tanto el Estado Nacional como el Provincial han adecuado sus legislaciones a los parámetros internacionales que sobre los derechos analizados aquí trazaron los Estados Partes al sancionar sendos documentos internacionales, de aplicación obligatoria para quienes adhirieron a los mismos;

Que, ahora bien, a los fines de responder al interrogante que nos convoca, es decir, si el IAPOS debe incluir, entre las prestaciones de salud para sus afiliados con discapacidad, el transporte hacia y desde el establecimiento escolar al cual los mismos concurren, debemos consignar:

Provincia de Santa Fe
Defensoría del Pueblo

Que, estamos convencidos que, en personas en situación de discapacidad tanto el derecho a la salud como el derecho a la educación -que se traduce en su inserción en el sistema educativo- son temas que se entrelazan y devienen inescindibles. Es por ello, que las mismas deben contar con cuidados especiales -entre los que se consideran indispensables una educación y formación apropiadas- que les permita vivir una vida plena, digna, con un nivel de autonomía y de integración social lo más elevados posible para desarrollar al máximo sus potencialidades. Cómo puede pensarse, entonces, que las ideas 'educación' y 'salud', en una persona con discapacidad, pueden abordarse como pertenecientes a compartimentos estancos, como pretende hacerlo la obra social IAPOS, si un concepto implica inevitablemente al otro;

Que, abunda nuestra postura lo consignado por el art. 15 de la Ley N° 24.901, al conceptualizar lo que se entiende por prestaciones de rehabilitación (lo que sí reconoce el IAPOS como prestación asistencial a su cargo, -artículo 2° de la Ley N° 8288-), a saber: *"...aquellas que mediante el desarrollo de un proceso continuo y coordinado de metodologías y técnicas específicas, instrumentado por un equipo multidisciplinario, tienen por objeto* ***la adquisición y/o restauración de aptitudes e intereses para que un persona con discapacidad, alcance el nivel psicofísico y social más adecuado para lograr su integración social; a través de la recuperación de todas o la mayor parte posible de las capacidades*** *motoras, sensoriales, mentales y/o viscerales, alteradas total o parcialmente por una o más afecciones, sean estas de origen congénito o adquirido (traumáticas, neurológicas, reumáticas, infecciosas, mixtas o de otra índole), utilizando para ello todos los recursos humanos y técnicos necesarios. En todos los casos se deberá brindar cobertura integral en rehabilitación, cualquiera fuere el tipo y grado de discapacidad, con los recursos humanos, metodologías y técnicas que fuere menester, y por el tiempo y las etapas que cada caso requiera"*. Es imposible, entonces, negar la función rehabilitadora que la educación cumple, por lo menos en una gran mayoría de los casos, en las personas con discapacidad;

Que, el Estado Nacional mediante la sanción de la ley de "Prestaciones Básicas en Habilitación y Rehabilitación integral a favor de las personas con discapacidad"

Provincia de Santa Fe
Defensoría del Pueblo

(Ley 24.901) -como la enunciación de su 'objetivo' lo señala-, *contempla acciones de prevención, asistencia, promoción y protección, con el objeto de brindarles una cobertura integral a sus necesidades y requerimientos* (art. 1°), mientras que, su art. 13, en lo que nos concierne, considera que: *"Los beneficiarios de la presente ley que se vean imposibilitados por diversas circunstancias de usufructuar del traslado gratuito en transportes colectivos entre su domicilio y el establecimiento educacional o de rehabilitación establecido por el art. 22 inc. a) de la ley 24.314,* ***tendrán derecho a requerir de su cobertura social un transporte especial****, con el auxilio de terceros cuando fuere necesario"* (el resaltado es nuestro);

Que, una vez más, lo consignado en el art. 13 precitado, habla del derecho a requerir de su cobertura social un transporte especial para concurrir al establecimiento educacional o de rehabilitación sin hacer distinción alguna entre salud y educación, lo que lleva a preguntarnos porqué el IAPOS. distingue donde la ley no lo hace. El Instituto Autárquico Provincial de Obra Social se ampara -a los fines de no abonar la prestación requerida- en que la misma no califica como prestación de salud, únicas a las que se siente obligado, según surge de la propia interpretación del Organismo que obra agregada. Así alega: *"...la Obra Social NO reconoce prestaciones educativas, por lo tanto NO autoriza transporte para la asistencia a la escuela..." "...IAPOS debe por definición evitar transformarse en un organismo que se aleje de los principios básicos para lo que fue creado, cual es brindar prestaciones Médico Asistenciales (Ley 8288 Art. 2) y de Rehabilitación para Personas con Discapacidades, (ley 9325 Art. 14. El objetivo de la Obra Social es contener al afiliado dentro del Programa de prestaciones Médico Asistencial acorde a la Ley 24.901, sin incursionar en otras Áreas que no le competen tales como* ***Educativas y Sociales.****" (fs. 16. Expte. 1004-76939).* Ahora bien, si ésto es así, a qué responde lo consignado en Nota D.P. 0059, de fecha 21/10/2011, enviada por el Director del IAPOS. al Subsecretario Legal y Técnico del Ministerio de Salud provincial, en la cual se lee: *"...asimismo le informo que la Obra Social, como política de salud, analizará la posibilidad de incorporar dicho beneficio dentro de las prestaciones a brindar para las personas con discapacidad que lo requieran, previo a lo cual deberá realizar el estudio exhaustivo de los recursos a utilizar y el impacto económico que deberá afrontar para tales fines"* (fs. 15, expte. citado);

Provincia de Santa Fe
Defensoría del Pueblo

Que, a su turno, el Estado Provincial mediante Ley N° 9325 (y sus modificatorias) instituye un sistema de protección integral de las personas con discapacidad; en su art. 14, señala: *" Incorpórase al artículo 2° de la Ley N° 8288* (Ley de Creación del IAPOS.) *como segundo párrafo, el siguiente: "Inclúyese dentro del concepto de prestaciones asistenciales las que requiera la rehabilitación de las personas discapacitadas con el alcance que la reglamentación establezca".* Por *"Convenio de Adhesión N° 1158/28 la Provincia de Santa Fe adhiere al Sistema Único de Prestaciones Básicas y* ***uno de los requisitos*** *del Programa de Carenciados de la Provincia de Santa Fe es que los posibles beneficiarios carezcan de cobertura social y no dispongan de los recursos adecuados para afrontar las prestaciones básicas"*, agregando, a sus efectos, que: *"... por Decreto 1794 tercer párrafo del considerando se establece que los destinatarios son las personas carentes de cobertura social, regímenes de seguridad social u otros regímenes de protección y que no disponen de los recursos adecuados y suficientes para afrontar los costos derivados de las prestaciones básicas previstas en el Sistema"*, como así lo señala el propio Gobierno de Santa Fe en nota suscripta por la Dra. Gabriela Cataudela, Directora Provincial de la Dirección Provincial para Personas con Discapacidad. Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria, y el CPN. AGUSTÍN PACHOUD, de la Auditoría de Programas de la misma Dirección, al contestar al requerimiento realizado por un afiliado a la Obra Social IAPOS., que solicitaba transporte escolar para su hija (fs. 13, Expte. 1004-76939711,);

Que, en otro ámbito, y de manera contundente, la Justicia santafesina se ha expedido en reiteradas oportunidades en favor de los afiliados del IAPOS, condenando a éste al pago del transporte escolar de las personas con discapacidad que presentaron una acción de amparo. Así, en fecha 11 de junio de 2010, y mediante Acuerdo N° 237, la Cámara Civil y Comercial de Rosario, Sala I, en los autos: "LUNA, Sandra contra I.A.P.O.S. sobre AMPARO" (Expte. N° 444/2009), en algunos de sus párrafos, dijo: ***"A todo evento, toda vez que se trata de una persona que sufre alguna discapacidad, la concurrencia al establecimiento educativo integra los requerimientos de su tratamiento de salud"****; "...atento a que la prestación requerida atañe a la salud del menor...el IAPOS resulta prioritariamente obligado a cubrir la prestación de transporte requerida. Ello es así, atento a la adhesión que la provincia de Santa Fe efectuó a la ley 24.901 mediante la ley provincial 11.814, por lo*

Provincia de Santa Fe
Defensoría del Pueblo

cual conforme a lo resuelto por esta Sala Civil Primera en la causa "Miró, Miriam c. IAPOS s. Amparo" (expte. n° 196/05), Ac. N° 564 del 29.11.2005), el retaceo de la prestación solicitada fundada en que la obra social no integra el Sistema Nacional del Seguro de Salud, resulta un acto de discriminación contrario a los fines que persiguen las leyes tuitivas de personas con discapacidad (cfme. Ley 25.280), ya que sí gozarían del beneficio quienes se encuentran amparados en entidades que integran el Sistema del Seguro Nacional de Salud y, en cambio, no se verían amparados de ese beneficio quienes no se encuentran afiliados a obras sociales que operan dentro de ese régimen, no obstante que, como en el caso ocurre, la legislación local y el estado provincial del cual el ente autárquico codemandado forma parte, aspiren a brindar una protección integral de los individuos que padecen de alguna discapacidad". La Corte Suprema de Justicia de la Nación, mutatis mutandi, se pronunció en el mismo sentido, entre otros en, "Rivero, Gladys, Elizabeth", con el voto de la mayoría adhiriendo al Dictamen de la Sra. Procuradora Fiscal. En ese precedente dijo: ***"...la cobertura integral de los servicios educativos son prestaciones de salud que no escapan al ámbito de responsabilidad de las obras sociales"***, *"...La protección y la asistencia universal de la infancia discapacitada constituye una política pública, en tanto consagra ese mejor interés, cuya tutela encarece -elevándolo al rango de principio- la Convención sobre los Derechos del Niño -arts. 3, 24 y sigtes. de dicho pacto y 75 inc. 22 y 23 de la Const. Nacional- siendo doctrina esclarecedora en cuanto a que la niñez, además de la especial atención por parte de quienes están directamente encargados de su cuidado, requiere también la de los jueces y de la sociedad toda, con lo cual, la consideración primordial de aquél interés orienta y condiciona la decisión jurisdiccional, con singular énfasis en aquellos menores aquejados por impedimentos físicos o mentales, debiendo ser custodiado con acciones positivas por todos los departamentos gubernamentales";*

Que, a pesar de lo reseñado hasta el momento y de existir una resolución de esta Defensoría que recomienda al IAPOS que incluya dentro del programa de prestaciones para Afiliados con Discapacidad la cobertura de transporte escolar y, al Ministro de Salud de la provincia, instar esta reforma a favor de los afiliados, el Instituto Autárquico

Provincia de Santa Fe
Defensoría del Pueblo

Provincial de Obra Social (IAPOS.) continúa en la misma tesitura, sosteniendo los mismos argumentos para denegar la prestación mencionada;

Que, ello resulta de la respuesta enviada por el IAPOS al requerimiento realizado por la Defensoría Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes mediante oficio N° 031 (expte. N° 1004-054), en el cual se solicita información acerca de los fundamentos para denegar la prestación de transporte escolar a una afiliada cuando, en virtud de la Ley 11.814 que adhirió a la Ley Nacional N° 24.901, dicha prestación se encuentra prevista dentro de las prestaciones básicas que deben ser cubiertas;

Que, en dicha respuesta, fechada 07 de Agosto de 2012 y firmada por la Lic. Analía Annoni, del área Coordinación-Discapacidad del IAPOS., puede leerse lo siguiente *"...La orientación terapéutica que estipula el Certificado Único de Discapacidad hace mención a la cobertura de transporte, la Obra Social reconoce transporte para la asistencia a prácticas de rehabilitación médica, las cuales se encuentran bajo el ámbito de cobertura de este Instituto (tal cual se aplica). En el caso particular para esta afiliada...se requeriría transporte para modalidad educativa, por lo que se considera que existen otros entes o ámbitos donde esta solicitud puede ser atendida dada la especificidad de la cobertura solicitada (Ministerio de Educación, Servicio de Transporte, Ministerio de Desarrollo Social)..."* (fs. 25, Expte. N° 1004-054)

Que, por otra parte, debemos destacar que el Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe hasta la fecha no ha girado respuesta al Oficio N° 0507 -de similar tenor al remitido al Sr. Director del IAPOS.-, enviado por la Defensoría Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes (expte. N° 1004-011), en fecha 07 de Junio del cte.;

Que, producto del análisis precedente estamos en condiciones de decir que existen numerosos e importantes argumentos que permiten concluir que la Obra Social IAPOS. debe hacerse cargo del transporte escolar de sus afiliados discapacitados. Así, podemos mencionar, entre otros, la resolución de la Defensoría del Pueblo de Santa Fe N° 102 del 04 de julio de 2011; numerosa jurisprudencia provincial y nacional; la respuesta del propio Director del IAPOS consignando que se analizará desde la Obra Social la posibilidad

de incorporar el beneficio de transporte escolar dentro de las prestaciones a brindar para las personas con discapacidad que lo requieran; una ley Nacional (N° 24.901), -y otra provincial (N° 11.814), adhiriendo a la primera-, que en su art. 13 estipula que los beneficiarios de la ley tendrán derecho a requerir de su cobertura social un transporte especial. Las razones enumeradas son más que suficientes para dar por terminada la cuestión;

Que, se impone que el Estado Provincial realice lo pertinente para dar cumplimiento a la obligación asumida mediante Convenio firmado con el Directorio del Sistema Único de Prestaciones Básicas para personas con Discapacidad (28/02/2000) y que fuera aprobado por Ley 11.814, instando al IAPOS a hacerse cargo de lo que le corresponde. Lo contrario puede acarrear graves perjuicios y sanciones al mismo pues, por un lado, deja la vía expedita para planteos judiciales por parte de la ciudadanía que muy probablemente prosperarán -dado que existen importantes precedentes en este sentido- y, por el otro, aparece incumpliendo las obligaciones a las que se comprometió ante la Comunidad Internacional al suscribir sendos Instrumentos Internacionales de DDHH.;

POR ELLO:

EL DEFENSOR DEL PUEBLO Y
LA DEFENSORA PROVINCIAL DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES
RESUELVEN:

ARTÍCULO 1°: Declarar admisible la presente queja de acuerdo a lo estipulado por los arts. 22, 59, sgts. y cc. de la ley N° 10.396 y arts. 38, 39, 41, 45 sgts. y cc. de la ley N° 12.967 y su decreto reglamentario (Dec.Reg 619/10).

ARTÍCULO 2°: Recomendar al Sr. Director del Instituto Autárquico Provincial de Obra Social (IAPOS), que incluya dentro del Programa de Prestaciones para Afiliados con Discapacidad la cobertura de transporte escolar, de acuerdo a las consideraciones supra mencionadas.

ARTÍCULO 3°: RECOMENDAR, asimismo, al Sr. Ministro de Salud de la Provincia de Santa Fe, arbitre todos los medios a su disposición a los fines que el Instituto Autárquico Provincial de Obra Social (IAPOS) proceda a incluir -entre las prestaciones de salud destinadas a los afiliados con discapacidad cuyos certificados de discapacidad cuentan, en la orientación prestacional, con la leyenda "prestaciones educativas transporte" y que, por distintas razones, se vean imposibilitados de usufructuar el traslado gratuito en transportes colectivos entre su domicilio y el establecimiento educacional o de rehabilitación establecido por el art. 22 inc de la ley 24.314-, un servicio de transporte especial.

ARTÍCULO 4°: Enviar copia de la presente Resolución al Sr. Ministro de Salud de la Provincia de Santa Fe, a la Sra. Subsecretaria de Inclusión para Personas con Discapacidad, al Sr. Ministro de Educación de la Provincia de Santa Fe, a la Sra. Directora Provincial de Educación Especial y al Sr. Director del Instituto Autárquico Provincial de Obra social, a sus efectos.

ARTÍCULO 5°: Aprobar todas las actuaciones y gestiones realizadas por el personal de este Organismo.

ARTÍCULO 6°: Comunicar lo resuelto a los Peticionantes (cfr. Art. 65° de la Ley 10.396, Art. 45° Ley12.967).

ARTÍCULO 7°: Regístrese, comuníquese y archívese.-

Fdo.
Dra. ANALÍA COLOMBO
DEFENSORA PROVINCIAL DE
NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES
PROVINCIA DE SANTA FE

Fdo.
Dr. EDGARDO J. BISTOLETTI
DEFENSOR DEL PUEBLO
PROVINCIA DE SANTA FE

Provincia de Santa Fe
Defensoría del Pueblo

RESOLUCIÓN Nº 123

SANTA FE, 07 MAY 2013

VISTO:

El expte. Nº DNNA 2-000030/12, a través del cual la Defensoría Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe ha decidido abordar la problemática de Justicia Penal Juvenil en la Provincia y ha dispuesto iniciar el monitoreo de las Instituciones de alojamiento de jóvenes en conflicto con la Ley Penal, y;

CONSIDERANDO:

Que, la materia propuesta y antes referida se encuentra dentro de la esfera de competencia de esta Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe (arts. 38, 41, 45, sgts. y cc., Ley 12.967), por lo que la misma resulta pertinente;

Que, como así se ha señalado en el VISTO de esta Resolución, la Defensoría Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe ha decidido abordar la problemática de Justicia Penal Juvenil en la Provincia por lo que se ha dispuesto, dentro del Expediente 030/2012, iniciar el **monitoreo** de las instituciones de alojamiento de jóvenes en conflicto con la ley penal, entendiendo que la privación de la libertad de los niños y jóvenes a causa de una infracción a la ley penal, no autoriza al Estado a restringir otros Derechos Humanos. Más aún, dicho Estado se encuentra en una posición especial de garante de sus derechos y como tal debe procurar se adopten todas aquellas medidas necesarias para asegurar el pleno y efectivo goce de los mismos, atendiendo a la debilidad, al desconocimiento y la indefensión que presentan, naturalmente en tales circunstancias, los niños, niñas y adolescentes;

Que, es por tal motivo, que se ha considerado prioritario dar comienzo al monitoreo dispuesto, en el entendimiento que la privación de la libertad debe realizarse (en especial cuando de jóvenes se trata), garantizando el trato humano y el respeto por los derechos de quienes se encuentran detenidos;

Provincia de Santa Fe
Defensoría del Pueblo

Que, el mismo se lleva adelante desde el mes de Julio del año 2012, y los Equipos de la Defensoría de Niños, Niñas y Adolescentes realizan un trabajo semanal de **escucha directa** con los jóvenes, y los adultos con los cuales trabajan en sus distintas funciones. El objetivo de esta actividad es, a partir del diálogo con los jóvenes y los adultos, poder trabajar cuestiones referentes a sus Derechos Individuales, a la causa judicial o a la medida tutelar que ordena la detención, entendiendo que dentro de las debilidades del sistema se encuentra la **ausencia de medios efectivos para presentar quejas sobre presuntas violaciones a sus derechos ocurridas en las diferentes instancias de aplicación de la Justicia, desde la intervención de la autoridad policial hasta la ejecución de las sentencias;**

Que, esta Institución, que se constituye como el organismo estatal de garantía de los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe, cuenta con las herramientas necesarias para asegurar la presentación de quejas y, por ello, es la intención sistematizar los datos e indicadores disponibles sobre Justicia Penal Juvenil a los fines de -mediante la evaluación periódica-, corregir aquellos aspectos que generen violaciones a los derechos de los niños y, además, formular recomendaciones en materia de políticas públicas en la materia. En pocas palabras, **evitar la cultura de la impunidad y de la tolerancia de la violencia contra los niños.**

Que, sobre la base de la información recopilada durante esta labor, la Defensoría adoptó la decisión de preparar el presente **Informe** el cual culmina en una **'Recomendación", principalmente sobre la situación del Instituto de Recuperación de Adolescentes Rosario (I.R.A.R.) y asimismo sobre la Dirección de Asuntos Juveniles (D.A.J.) de la ciudad de Santa Fe**, -los cuales gravitan en la órbita de la Dirección de Justicia Penal Juvenil-, dirigida tanto al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Santa Fe como al Ministerio de Seguridad; orientada a fortalecer las prácticas, los programas, los protocolos y las instituciones y, fundamentalmente, tendiente a asegurar a los jóvenes allí alojados el efectivo goce y ejercicio de sus derechos;

Que, asimismo, el Informe hace especial referencia a las obligaciones de los Ministerios involucrados y su personal con respecto a los Derechos Humanos de Niñas, Niños y Adolescentes que son acusados de infringir leyes penales, a efectos que se les garantice a los mismos la protección especial que se les debe dispensar en razón de su edad, etapa de desarrollo, garantizándoles su reinserción social;

Recomendación:

En este sentido, las visitas han permitido la observación del funcionamiento de la Institución y, además del espacio de **escucha** con los jóvenes, se concretaron reuniones con funcionarios y empleados de la misma, atento lo cual, y en primer término, se detallan los resultados de dicha experiencia:

a) Vínculos interpersonales entre jóvenes/adultos:

En diversas visitas, se llevaron a cabo entrevistas con jóvenes que refirieron haberse atacado mutuamente, (incluso algunos episodios que involucraron facas armadas por ellos mismos) en disputa por diversas cuestiones (por ejemplo, debido al robo de objetos personales), lo que también sería una práctica cotidiana. Los conflictos entre los propios jóvenes son graves y se producen de una manera habitual.

En esta línea, la Defensoría expresa su entender, en el sentido que el rol de los adultos (Servicio Penitenciario y/o Civiles) debe ser reconsiderado o revisado con el fin de evitar situaciones de violencia. Este tipo de conflictos genera que los jóvenes pierdan actividades, tan importantes como la escuela o talleres; lo cual afecta seriamente sus potencialidades en vistas de superar la medida tutelar con éxito.

En estas primeras aproximaciones de nuestro monitoreo observamos -asimismo y en general-, lógicas de vinculación entre los jóvenes y los adultos del Instituto, de formas similares a las de una institución de encierro de personas mayores de edad. La presencia de personal penitenciario, a pesar de la intención de incrementar la presencia civil, sigue siendo la que predomina en la vida cotidiana de los jóvenes y fundamentalmente la presencia

Provincia de Santa Fe
Defensoría del Pueblo

permanente del personal del Servicio Penitenciario en el nudo de vinculación de los pabellones, en todos los movimientos internos de los jóvenes mediante esposas, en los traslados al Tribunal, visitas de familiares, o traslados a otras instituciones (art. 26 Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad – Res 45/113 del 14 de diciembre de 1990). La presencia de este cuerpo de efectivos es la predominante. En la noche, donde queda un solo acompañante y un enfermero, como personal civil, y una guarda completa del Servicio Penitenciario, con lo cual se vuelve a desbalancear la presencia de civiles en el vínculo con los jóvenes (la realidad laboral y la estructura administrativa, vertical del Servicio Penitenciario de la Provincia de Santa Fe, tal como hoy se encuentra planteada, afecta cualquier vínculo adulto-joven tendiente a llevar adelante estrategias adecuadas (arts. 81 ss y cc de las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad – Res 45/113 del 14 de diciembre de 1990-).

Por su parte, los acompañantes se encuentran limitados por falta de una estructura laboral acorde al contexto de trabajo (cuestiones salariales, cantidad del personal de acompañantes, formación, recursos materiales para poder generar las actividades).

Sobre este primer apartado, pensamos algunos primeros indicadores que consideramos necesario rever, para poder garantizar derechos fundamentales de los jóvenes al interior del Instituto, a saber:

- los conflictos permanentes entre los jóvenes, son generalmente naturalizados y resueltos con el aislamiento y la pérdida de la actividad programada, o en su defecto, realizar las actividades en pequeños grupos de jóvenes.
- la limitada forma de circulación por la presencia del personal penitenciario que, por sus propias características, afectan la vida cotidiana de los jóvenes. La práctica obliga a disponer de personal penitenciario, para cada movimiento o salida de jóvenes a actividades internas

- Las distancias para circular desde los distintos sectores, atento ser un macro – instituto, genera dificultades en el acercamiento entre los jóvenes, los equipos y los acompañantes.
- En todas las entrevistas aparecen reclamos contra la comida: llega fría, es escasa, y no es del agrado de los jóvenes.
- Formas de convocatoria u oferta de los espacios para actividades, talleres o escuela, que muchas veces depende del personal penitenciario y no siempre del personal civil de acompañantes, sobre todo en los momentos de conflictos gremiales.

a) Situación edilicia:

El I.R.A.R. tiene, casi desde su construcción, innumerables cuestionamientos dada la grave situación edilicia (falta de desagotes cloacales adecuados en los calabozos, falta de luminosidad, humedad extrema al interior de los pabellones, desagotes pluviales inadecuados, falta de mobiliario en los pabellones y calabozos, en diversas situaciones falta de agua caliente para higienizarse o falta de agua corriente, filtraciones). Estos graves deterioros ya han sido advertiados por diversas Instituciones, incluso ha habido varios Habeas Corpus Correctivos sobre la situación, atento que se afectan derechos fundamentales de los jóvenes allí alojados. (Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad – Res 45/113 del 14 de diciembre de 1990).

También creemos necesario destacar que la disposición arquitectónica conspira para que los jóvenes puedan llevar adelante una presunta medida tutelar provechosa para el joven, como para los objetivos de los Juzgados de Menores que las deben controlar. Esta disposición arquitectónica, produce:

- Dificultades para poder hablar entre los profesionales y los jóvenes, atento la distancia entre los pabellones y la sala de los equipos.

Provincia de Santa Fe
Defensoría del Pueblo

- La nula visión de los jóvenes de las personas que circulan por la institución por los pasillos interiores que comunican con el nudo.
- La lógica arquitectónica pabellón/calabozo que profundiza más la idea de castigo que de alojamiento de jóvenes en un sistema de justicia, en el marco de una Medida Tutelar.
- El uso de hierro y cemento como único material con el cual los jóvenes tienen contacto

Que, por todo lo expuesto anteriormente, se hace necesario en esta etapa remarcar dos ideas nodales, que deberían ser reformuladas y adecuadas a un Sistema Penal para personas menores de edad, y que se precie respetuoso de Garantías Fundamentales previstas en los artículos 37 y 40 Convención de los Derechos del Niño, Reglas de Naciones Unidas para los Menores Privados de Libertad Res 45/113 de 1990; artículos 9, 10, 19 y 27 Ley Nacional 26061; artículos 8, 9, y 17 Ley 12967).

1) El rediseño edilicio (tanto de la D.A.J. como del I.R.A.R.), a partir de pensar en un nuevo lugar (o nuevos lugares) de encierro de personas menores de edad acorde a formas no carcelarias de habitabilidad. El dispositivo pabellón – calabozo, como forma de alojamiento, genera procesos cotidianos que afectan las actividades. Estos espacios no generan ningún margen que tienda a humanizarlo o involucrar a los jóvenes en propuestas de superación a partir de su responsabilización.
2) Repensar la pertinencia del personal del Servicio Penitenciario como fuerza de seguridad para el trabajo con los jóvenes. (art. 30 Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad – Res 45/113 del 14 de diciembre de 1990).

POR ELLO, a partir de las observaciones puntualizadas y de la escucha efectuada semanalmente, se entiende pertinente formular las siguientes **RECOMENDACIONES:**

a) Generales:

Además de las recomendaciones o propuestas detalladas a lo largo del presente, esta Defensoría Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe, de conformidad a sus competencias, formula las siguientes recomendaciones a los Ministerios de Justicia y Derechos Humanos, y de Seguridad:

a.1. Garantizar que las normas y principios del Sistema de Justicia Penal Juvenil se apliquen por igual a todos los jóvenes menores de 18 años de edad;

a.2. Garantizar que los jóvenes privados de su libertad no vean restringidos sus Derechos Humanos y puedan gozar de ellos de modo efectivo.

a.3. Adecuar los protocolos y disposiciones internas para dar cumplimiento a las obligaciones locales, nacionales e internacionales de protección de Derechos Humanos en relación con niños/jóvenes sometidos a Justicia Penal Juvenil.

a.4. Garantizar estándares mínimos de protección de los jóvenes privados de su libertad, fomentando el desarrollo de su personalidad y su reinserción constructiva en la comunidad.

a.5. Adoptar todas las medidas necesarias para evitar la impunidad dentro de la Institución, mediante medidas de prevención, investigación y sanciones frente a cualquier violación de Derechos Humanos como consecuencia de acciones u omisiones de los agentes estatales, así como por hechos violentos que ocurran dentro del lugar de alojamiento de los jóvenes.

b) Específicas:

b.1. Garantizar a los jóvenes privados de su libertad el Derecho a la Integridad Personal y a la Salud (física y mental), asegurando controles médicos y odontológicos sistemáticos y permanentes por parte de personal de la salud calificado para examinar esta población, con miras a identificar posibles casos de tortura física, malos tratos, castigos corporales o traumas

Provincia de Santa Fe
Defensoría del Pueblo

psicológicos. Asimismo, se consideren especialmente las situaciones particulares como dependencia a sustancias tóxicas, portación de HIV/Sida, entre otras.

b.2. Garantizar el Derecho a la Alimentación saludable, revisando si la alimentación que reciben es suficiente y adecuada, tomando en cuenta sus quejas así como su condición de sujetos en desarrollo. Asimismo, se debe garantizar el derecho a disponer en todo momento de agua limpia y potable.

b.3. Garantizar el trato digno de los jóvenes y procurar facilitar como Estado el Derecho a la Educación y Recreación. Los programas educativos deben ser los mismos en contenido y carga horaria que para los niños/jóvenes que no se encuentran privados de su libertad y orientados a fomentar el respeto por los Derechos Humanos, tomando en cuenta la diversidad cultural. Asimismo, se insta a las autoridades de ambos Ministerios a poner en marcha actividades deportivas y recreativas semanales acordes a la edad de los jóvenes alojados; así como Programas de Educación Sexual y Reproductiva.

b.4. Fomentar el contacto de los jóvenes con sus familias y comunidades, respetando la descentralización territorial de modo tal que puedan cumplir sus sanciones en la misma localidad o la más cercana a su domicilio o el de sus familiares, responsables o referentes, salvo los casos de excepción debidamente justificados. Para ello, se sugiere rever o flexibilizar los horarios de visitas y adecuar espacios cómodos que permitan generar y/o fortalecer los lazos familiares y comunitarios.

b.5. Asegurar la **especialización** de los operadores y personal de ambos Ministerios afectados a las áreas de Justicia Penal Juvenil, **brindando capacitación permanente con perspectiva de Derechos Humanos de Niñez y Adolescencia**.

b.6. Comprometerse a rever la estructura edilicia de los centros de alojamiento (particularmente el Instituto de Recuperación de Adolescentes Rosario –I.R.A.R. y la D.A.J. de Santa Fe), que se adecue a las necesidades y que asegure la disminución de cantidad de jóvenes detenidos. El o los espacios físicos deben procurar la seguridad, a la par de garantizar

la integridad física y psíquica, así como la recreación. Y debe constituirse como espacio confortable, amigable y que propenda a una estadía adecuada y respetuosa de su condición de menores de edad.

b.7. Establecer programas o servicios para facilitar el regreso de los jóvenes a la comunidad luego de haber permanecido privados de su libertad (debiendo ponerse en marcha durante el tiempo de la privación de la libertad) y suministrar los recursos necesarios para el acompañamiento de los mismos y de sus familiares o referentes comunitarios, intentando evitar la estigmatización y la marginación por haber sido infractores.

b.8. Asegurar la continuación del presente mecanismo de supervisión independiente, fundado en la escucha semanal de los jóvenes alojados, **habilitando la generación de un mecanismo de presentación de quejas en un entorno seguro y de manera anónima**, que permita seguir previniendo y haciendo efectivas las sanciones y las reparaciones que fueran necesarias frente a las violaciones de Derechos Humanos de las cuales son víctimas frecuentemente las niñas, niños y jóvenes durante todas las etapas del Sistema de Justicia Penal Juvenil.

Que, esta Defensoría espera que el presente Informe constituya una herramienta para garantizar los Derechos Humanos de los jóvenes y, al mismo tiempo, para reforzar las obligaciones de los Ministerios de respetarlos y garantizarlos, en consonancia con el nuevo paradigma de protección integral. Y por ello, atendiendo a esa integralidad, resaltamos la importancia de tener especial consideración en las propuestas formuladas y actuar con la urgencia del caso, dadas las graves consecuencias que producen sobre los jóvenes y sus familias las actuaciones deficientes o irregulares y las omisiones por parte del Estado Provincial, en lo que hace a las condiciones de alojamiento que violan Garantías Fundamentales y Pactos Internacionales de DDHH, entendiendo propicia la oportunidad para iniciar un proceso de reformulación de las políticas públicas en la materia;

Provincia de Santa Fe
Defensoría del Pueblo

POR ELLO:

EL DEFENSOR DEL PUEBLO Y
LA DEFENSORA PROVINCIAL DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES
RESUELVEN:

ARTÍCULO 1º:Declarar admisible el monitoreo realizado en las Instituciones de alojamiento de jóvenes en conflicto con la Ley Penal por parte de los Equipos de la Defensoría de Niños, Niñas y Adolescentes, de acuerdo a lo estipulado por los arts. 22, 59, sgts. y cc. de la ley Nº 10.396 y arts. 38, 41, 45 sgts. y cc. de la ley Nº 12.967 y su decreto reglamentario (Dec.Reg 619/10).

ARTÍCULO 2º: RECOMENDAR al Sr. MINISTRO DE SEGURIDAD y al de JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE, arbitren los medios a su disposición a los fines de dar cumplimiento a las distintas PROPUESTAS formuladas en la presente Resolución y que obran agregadas a sus 'Considerandos', dando a las mismas por reproducidas para no caer en reiteraciones innecesarias.

ARTÍCULO 3°: SOLICITAR, asimismo, a los titulares de los Ministerios supra mencionados, informen, en el menor tiempo posible, a la Defensoría del Pueblo y a la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe, las reformas realizadas y/o medidas específicas adoptadas a partir de las recomendaciones propuestas en la presente Resolución.

ARTÍCULO 4º: REMITIR copia de la presente Resolución a los Sres. MINISTROS DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, y DE SEGURIDAD, a sus efectos.

ARTÍCULO 5º: Aprobar todas las actuaciones y gestiones realizadas por el personal de este Organismo.

ARTÍCULO 6º: Regístrese, comuníquese y archívese.-

Fdo.
Dra. AMALIA COLOMBO
DEFENSORÍA PROVINCIAL DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES
PROVINCIA DE SANTA FE

Fdo.
Dr. EDGARDO J. BISTOLETTI
DEFENSOR DEL PUEBLO
PROVINCIA DE SANTA FE

OPINION CONSULTIVA Nº 1

Vienen los presentes a efectos de emitir opinión sobre las actuaciones llevadas adelante en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos Expte. Nº 02003-0001436-V, Secretaría de Derechos Humanos, sobre Informe recomendando la ampliación del reconocimiento legal de niños y niñas pertenecientes a grupos familiares formados por dos mujeres o dos varones que no estén casados.

A partir de la aprobación del Decreto Nacional 1006/2012 donde se reglamenta la inscripción del *"nacimiento de niños menores de DIECIOCHO (18) años de edad de matrimonios conformados por DOS (2) mujeres y nacidos con anterioridad a la sanción de la Ley N° 26.618, de acuerdo con los términos establecidos por el artículo 36, inciso c) de la Ley 26.413, sustituido por el artículo 36 de la citada ley"* hemos notado que no se prevé la inscripción de niños y/o niñas cuando provienen de parejas unidas por concubinato o uniones de hecho. Esto importa una falencia y/o un vacío atento que produce una diferenciación que afecta los derechos de las personas menores de 18 años provenientes de los *"Centros de Vida"* formados por uniones del mismo sexo. (Convención de los Derechos del Niño art 6,7 y 8; L 26061 art 3 y L 12967 art 4 inciso f).

Por su parte, el nuevo sistema normativo sobre derechos de infancia, expresa la consolidación del derecho a la identidad, con lo cual la adecuación de este Decreto Nacional 1006/2012 está relacionada con garantizar que los niño/as que nazcan de familias provenientes de los matrimonios de personas del mismo sexo, puedan tener expresado en su documentación claramente su identidad. La identidad en un marco dinámico, está relacionada con su construcción a partir de los vínculos y relaciones, en especial en el momento inicial de la inscripción, que es el momento donde se empieza a construir la personalidad de un niño/a. Igualar el ejercicio de los derechos de niños y niñas en el matrimonio con los niños y niñas provenientes de uniones de hecho, es un derecho ya reconocido desde la sanción de la Ley Nacional 23264 en el año 1985. En igual sentido, el sistema normativo nacional y provincial de protección a la infancia prevé el derecho a la igualdad y no discriminación, (artículo 7 Ley 12967, artículo 28 Ley Nacional 26061) derecho que, prima facie, se vería violentado en los términos previstos por el Decreto Nacional 1006/2012, atento que los hijos de uniones de hecho o concubinatos quedarían sin la posibilidad de reconocimiento de parte de las personas que formen dichos matrimonios. Esto afectaría el desenvolvimiento y el ejercicio de los derechos fundamentales de los niños/as, (derecho a la identidad, salud, educación, recreación, garantía de tramitaciones judiciales) quedando indefensos, ante la imposibilidad de llevar adelante el ejercicio de la patria potestad por parte de los integrantes de estas uniones de hecho de personas del mismo sexo.

Profundizando el análisis de la normativa vigente, podemos indicar:

A) Las leyes 23.264, de patria potestad y filiación, y fundamentalmente la ley 23.515 de matrimonio y divorcio vincular prevén la equiparación en diversas cuestiones, referentes a los derechos de las personas unidas por el matrimonio con los derechos de las personas unidas de hecho, o concubinato. Esta equiparación no está prevista en este Decreto, dejando de lado las uniones de hecho de personas del mismo sexo, afectando derechos fundamentales de las personas menores de edad previstos en la Convención de los Derechos del Niño, (artículos 3, 7, 8, 18).

B) A partir de la promulgación de la ley nacional 26618 de matrimonio civil, se instauró un principio normativo que reconoce la posibilidad de llevar adelante matrimonios civiles por personas del mismo sexo. Este nuevo régimen legal modifica los artículos del Código Civil referentes al matrimonio, adecuando el texto en los artículos que versan sobre la integración del mismo, dejando de distinguir por el sexo de los miembros y en estas líneas, muchos de los artículos del Código Civil modificados por la ley 26618, están incluidos en el Libro Primero, Sección Segunda, Titulo III "de la Patria Potestad", de tal modo que se modifica y adecua, artículos referentes al vínculo de los padres con los hijos del matrimonio.

C) La ley 12967 fue promulgada en el año 2008, esto es, con anterioridad a la ley nacional 26618, pero su redacción luego de la sanción de la ley que reconoce el matrimonio igualitario, es inadecuada, y se torna inconstitucional en los términos del nuevo sistema de matrimonio para personas del mismo sexo. Muchos de los artículos de la ley distinguen entre padre y madre por la distinción del sexo biológico, para regular derechos de las personas menores de 18 años.

Conclusión: En la institución del matrimonio es fundamental el vínculo con los hijos/as para poder garantizar el desarrollo y bienestar de los mismos. En esta línea, consideramos lo siguiente:

1) Concordar con la opinión de la Resolución 002/2012 de la Secretaría de Derechos Humanos dependiente del Ministerio de Justicia referente al derecho al reconocimiento e inscripción de niños y niñas de parte de parejas del mismo sexo formadas a partir de uniones de hecho, sin estar necesariamente casadas

2) Iniciar, a partir del presente dictamen, las gestiones tendientes a la adecuación del texto de la Ley Provincial de Promoción y Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes N° 12967 atento que su redacción desconoce la realidad familiar de los niños/as y adolescentes cuyo centro de vida esté formado por parejas del mismo sexo.

Rosario, 3 de septiembre de 2012. G.L..

OPINION CONSULTIVA Nº 2

Ref. Expte. 0103/2012

Vienen los presentes a efectos de emitir opinión en el marco de la nota presentada por el Centro de Asistencia Judicial dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Santa Fe, sobre el requerimiento en cuanto a una "opinión técnica y funcional sobre si las intervenciones de los equipos profesionales que prestan funciones en el Centro de Asistencia Judicial de la Provincia de Santa Fe en el marco de procesos penales que involucran a Niños, Niñas y Adolescentes en calidad de víctimas de delitos contra la integridad sexual, se compatibilizan con las previsiones fijadas por el artículo 27 de la Ley Nacional 26061 y el artículo 25 de la Ley Provincial 12967".

En primer lugar es necesario aclarar que no contamos con la totalidad de los elementos necesarios para opinar sobre las intervenciones de los equipos a vuestro cargo, sin hacer una evaluación exhaustiva o por lo menos indicativa que nos pueda dar elementos para poder emitir la opinión requerida. Ello se motiva en la gran cantidad de profesionales intervinientes, las diferentes realidades de los equipos de cada nodo, la complejidad de las intervenciones a evaluar; lo que dificulta llevar adelante esta tarea en forma efectiva.

Por su parte, y sin perjuicio que no es función de esta Defensoría de Niños, Niñas y Adolescentes opinar sobre una estructura del Gobierno de la Provincia de Santa Fe atento que, como función primordial de esta Defensoría (según los arts 1 Ley Provincial 10396 y 41 a) Ley Provincial 12967), somos un organismo de control de la dependencia que Ud. representa, emitiremos un parecer sobre el particular.

En ese sentido, en el marco de la normativa mencionada (art. 27 Ley Nacional 26061, junto al Decreto Reglamentario 415/06 y art. 25 Ley Nacional 12967), y lo previsto en la Convención de los Derechos del Niño (artículo 12), es necesario que exista un "órgano apropiado" para llevar adelante acciones tendientes a garantizar principios fundamentales de las Niñas, Niños y Adolescentes, como el derecho a ser oído, y la adecuada representación por profesionales especializados en niñez.

En el marco del principio de protección integral, orientador de la Convención de los Derechos del Niño, también nos parece oportuno mencionar la necesidad que las actividades de todos los organismos estatales del Gobierno de la Provincia de Santa Fe deben llevarse delante de una manera uniforme, con procedimientos administrativos respetuosos de principios legales y procesales, evitando situaciones de victimización, garantizando la privacidad de los datos de las personas menores de edad y sus centros de vida.

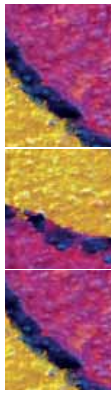
Y es en este punto que consideramos que los Centros de Asistencia Judicial de la Provincia de Santa Fe -creados por el Decreto 1326/08- en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, tienen como función la "asistencia jurídica a toda persona y/o grupo familiar que necesite de ella para un efectivo acceso a la justicia".

Conclusión:

Por lo tanto emitimos la presente opinión, evaluando positivamente que el Poder Ejecutivo Provincial, a través de los Ministerios correspondientes, garantice que una estructura especializada como los Centros de Asistencia Judicial dependientes del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, ejerzan la representación legal de las personas menores de 18 años en procedimientos judiciales penales donde hayan sido víctimas de delitos previstos en el Libro II Título III del Código Penal; lo cual podría desarrollar los principios que rigen el sistema de protección a la infancia previsto en los Pactos Internacionales referidos a personas menores de edad.

Tal es nuestra opinión. Copia de la Presente se remite al Sr. Ministro de Justicia y derechos Humanos de la Provincia de Santa Fe.

Rosario, 12 de noviembre de 2012, G.L.



PROPUESTA N° 1

ROSARIO, 23 de septiembre de 2013

Vienen los presentes a efectos de emitir opinión a partir de las actuaciones en el expte. Nº DNNA 2-0284./13, a través del cual la Defensoría Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe ha decidido abordar la problemática de Niñas, Niños y Adolescentes que viven y/o se desarrollan en espacios de no –legalidad y que son aprovechados y explotados por sectores que comercializan y distribuyen sustancias psicoactivas, sobre todo en los grandes centros urbanos;

Que en los últimos tiempos se han multiplicado los casos en que niñas, niños y adolescentes (en adelante NNyA) son víctimas de grupos delictivos, vinculados a la comercialización, distribución y venta de diversos tipos de drogas.

Que diversos estudios señalan que se trata de un fenómeno creciente en todo el país y en la región (UNODC – Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Informe Mundial sobre las Drogas 2013 -World Drug Report 2013), de especial relevancia en los grandes centros urbanos, y al que no está ajena nuestra Provincia; (Municipalidad de Rosario, Unión Europea "Situación de las Infancias, Diagnostico Participativo: Distrito Oeste, Ciudad de Rosario", 2012).

Que en estas situaciones los/as NNyA son explotados/as para la venta y el tráfico de drogas, en inmuebles conocidos como "bunkers" que se utilizan para la comercialización y/o distribución de drogas, donde los/as NNyA pasan horas o, incluso, días en situaciones inhumanas. Que estos lugares son, en muchas ocasiones, cerrados desde afuera y custodiados, determinando que los/as NNyA involucrados se encuentren en una situación de explotación o privación de la libertad, atento que no pueden salir por su propia voluntad y son privados/as de vínculos con su entorno familiar y social.

Que, la materia propuesta y antes referida se encuentra dentro de la esfera de competencia de esta Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe (arts. 38, 41, 45, sgts. y cc., Ley 12.967), por lo que la misma resulta pertinente;

Que estas situaciones suponen una vulneración múltiple de derechos, ya que NNyA:

. Están expuestos/as a ambientes insalubres, a la adicción y la muerte por el consumo de sustancias y las prácticas asociadas a las economías delictivas: Derecho a la vida, su disfrute y protección y Derecho a la Salud (art. 9 y art. 13 Ley Provincial N° 12967).

. Se encuentran privados/as de su libertad ilegal y arbitrariamente, ya que no pueden disponer de sus tiempos, movimientos y deseos y están en riesgo en su desarrollo personal por las situaciones de violencia vinculadas: Derecho a la integridad de las personas y Derecho a la libertad (art. 10 y art. 17 Ley Provincial N° 12967).

. Están desvinculados de sus familias, sin un marco de contención familiar y socialización comunitaria adecuada, con sus familias impedidas de acercarse a ellos: Derecho a la convivencia familiar y comunitaria (art. 12 Ley Provincial N° 12967).

. Están explotados/as económicamente, cumpliendo funciones y tareas que no son sólo ajenas a su edad sino que, por la naturaleza de las mismas, los ubican en una situación de extrema vulnerabilidad que les imposibilita el goce de derechos fundamentales, incrementada, en consecuencia, por la no concurrencia a espacios educativos, de formación y recreación; por una construcción identitaria cultural y ciudadana definida en espacios de exclusión: Derecho a la educación, Derecho a la protección contra la explotación económica y Derecho a la seguridad social (art. 14, art. 23 y art. 24 Ley Provincial N° 12967).

Que el sistema normativo internacional obliga a garantizar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas (Convención de los Derechos del Niño 3.2). En este sentido el artículo 4 obliga a adoptar "todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional". Con relación a la materia referida, la Convención de los Derechos del Niño establece en el artículo 33 que "Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales, para proteger a los niños contra el uso ilícito de los estupefacientes y sustancias sicotrópicas enumeradas en los tratados internacionales pertinentes, y para impedir que se utilice a niños en la producción y el tráfico ilícitos de esas sustancias".

El sistema normativo Argentino recepta los mismos principios de la Convención. La ley Nacional prevé que el nuevo sistema legal deberá garantizar que las/os NNyA no sean "sometidos a trato violento, discriminatorio, vejatorio, humillante, intimidatorio; a no ser sometidos a ninguna forma de explotación económica, torturas, abusos o negligencias, explotación sexual, secuestros o tráfico para cualquier fin o en cualquier forma o condición cruel o degradante" (artículo 9 Ley 26061). Las NNyA tienen derecho a su integridad física, sexual, psíquica y moral. Por su parte, el artículo 9 de la Ley Provincial 12967 expresa que "los niños/as y adolescentes tienen derecho a la vida,

a su disfrute, protección y a la obtención de un nivel de vida adecuado para sí y su familia, y a una mejora continua de las condiciones de existencia", esto implica que las políticas de infancia deberán garantizar su "integridad física, sexual, psíquica y moral. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a no ser sometidos a ninguna forma de explotación económica, trabajo infantil, torturas, abusos o negligencias, prostitución, explotación sexual, secuestros, condición cruel, inhumana o degradante o al tráfico de personas para cualquier fin" (artículo 10 Ley 12.967).

Que el Protocolo de Naciones Unidas contra la Trata de 2004 señala que **"La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará 'trata de personas' incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados (engaño, fuerza, aprovechamiento de situación de extrema vulnerabilidad, etc..." (Art. 3 inc. c). Creemos necesario equiparar los niños/as en estas situaciones de explotación y/o privación de la libertad a las previstas en la Ley Nacional 26364 (modificada por la Ley 26842).** El artículo 2 en su apartado a) prevé que se considerará explotación en los términos de esta ley "cuando se redujere o mantuviere a una persona en condición de esclavitud o servidumbre bajo cualquier modalidad". En dicha ley el artículo 6 inciso n) dispone que "En caso de tratarse de víctima menor de edad, además de los derechos precedentemente enunciados, se garantizará que los procedimientos reconozcan sus necesidades especiales que implican la condición de ser un sujeto en pleno desarrollo de la personalidad. Las medidas de protección no podrán restringir sus derechos y garantías, ni implicar privación de su libertad. Se procurará la reincorporación a su núcleo familiar o al lugar que mejor proveyere para su protección y desarrollo". A su vez, son objeto de protección de Ley Provincial 13.339 las personas que sean víctimas de situaciones de trata, definida ésta como (artículo 2): "la captación, el transporte, el traslado, la acogida o recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación."

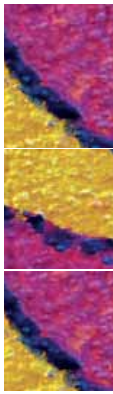
Que la actuación policial en los procedimientos vinculados a niñas, niños y adolescentes víctimas de estas situaciones de explotación, servidumbre y privación de la libertad en los llamados "bunkers" no hacen, en la mayoría de los casos, más que revictimizarlos al tratarlos/as como delincuentes y someterlos/as a situaciones vejatorias y discriminatorias que implican continuar con la violación de sus derechos ya conculcados. En este sentido, es importante recordar lo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso "Bulacio vs. Argentina" (Sentencia del 18 de septiembre de 2003) dice: "111. La privación de la vida y de los derechos consagrados en la Convención Americana, se enmarca en el deber estatal de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos de todas las personas bajo la jurisdicción de un Estado, y requiere que éste adopte las medidas necesarias para castigar la privación de la vida y otras violaciones a los derechos humanos, así como para prevenir que se vulnere alguno de estos derechos por parte de sus propias fuerzas de seguridad o de terceros que actúen con su aquiescencia."

Que, paralelamente, la mayoría de los/as jóvenes o niños/as que son tomados/as por estas redes, consumen las mismas drogas que venden, lo que agrega otra forma de victimización y de flagelo para involucrarlos/as en estas redes de explotación. En los términos de la nueva Ley de Salud Mental, las situaciones de adicción o consumo con grave deterioro en la salud de un/a joven, deberán ser abordadas integralmente siendo incluidas en dicho abordaje a dichas familias. Esto justificaría generar **estructuras multiagenciales y dispositivos especiales de actuación**.

Que en el Observatorio de Derechos de la niñez y adolescencia de la Provincia de Santa Fe, que depende de esta Defensoría, se han desarrollado Talleres con los actores del Sistema de Infancia Provincial sobre información para la toma de decisiones en situaciones que involucren violencia hacia niñas, niños y adolescentes y que en sus conclusiones los actores provinciales del Sistema expresan que: "La articulación institucional favorecería la toma de decisiones, como por ejemplo la creación de una mesa interministerial para el abordaje integral de la problemática. Desde estos espacios **podrían generarse políticas concretas con una traducción en acciones efectivas en el territorio, así como la planificación de estrategias de prevención de adicciones y consumo de sustancias psicoactivas que optimicen las intervenciones con niñas, niños y adolescentes."**

Que nuestro Estado Provincial asumió la responsabilidad de **atender de manera integral** a estas situaciones de explotación de personas con la sanción de la Ley 13.339, donde su artículo 3 dice: "RESPONSABILIDAD DEL ESTADO: Dentro del territorio de la Provincia el consentimiento dado por la víctima de cualquier forma de explotación definida en el artículo anterior, no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad del Estado Provincial respecto de la **contención, asistencia y protección** de los derechos de esta."

Que las situaciones que afectan gravemente a los/as niños/as y jóvenes y a su entorno familiar son sumamente complejas, ya que involucran múltiples redes de actores y actividades delictivas, una amplia diversidad de vulneraciones de derechos, diversas jurisdicciones estatales y múltiples unidades organizativas en cada jurisdicción, en el contexto de la necesidad de una actuación urgente y, a la vez, precisa, por parte del Estado. Que esto supone un



alto nivel de dificultad para hacerse cargo por parte de las estructuras funcionales del Estado pensadas para el trabajo departamentalizado por competencias y no para la gestión de la complejidad. Que esto hace **oportuno, necesario y urgente, generar un organismo estatal que prevenga estas situaciones, actúe en forma ágil, articulada y precisa, ante la detección de casos y que establezca las acciones necesarias para avanzar en la restitución de los derechos a las NNyA involucrados/as.** En este punto, el Comité de Derechos Humanos en su Informe del 2010 sobre Argentina, manifestó su "preocupación que debido al sistema federal de gobierno, muchos de los derechos enunciados en el Pacto no se protegen de manera uniforme" **(Comité de Derechos Humanos 98º período de sesiones Nueva York, 8 a 26 de marzo de 2010, Punto 8).** Esto obliga al Estado Argentino a producir formas de intervención donde no aparezcan excusas por cuestiones de competencia, que podrían ponerla en una situación de incumplimiento. La reglamentación del artículo 9 de la Ley Nacional 26061 invita a las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a que identifiquen, y en su caso designen a la brevedad, a fin de garantizar los derechos de los sujetos de la Ley que se reglamenta, por las vías y/o medios que determinen las respectivas legislaciones vigentes, a las autoridades locales de aplicación a las que refiere el tercer párrafo del artículo 9º de la ley (Decreto Reglamentario 415/2006 –Ley 26061).

CONCLUSIÓN:

Que, por lo expuesto y como así se ha ido señalando en este Propuesta, la Defensoría Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe ha decidido abordar la problemática referida, entendiendo que el aprovechamiento y la explotación de los/as niños/as y jóvenes por parte de sectores que comercializan y distribuyen drogas, debe poner en marcha los mecanismos del Estado tendientes a la urgente protección de sus Derechos Humanos y los de sus familias. Más aún, dicho Estado debe centrarse en una posición especial de garante de sus derechos y como tal debe procurar se adopten todas aquellas medidas necesarias para asegurar el pleno y efectivo goce de los mismos, atendiendo a la debilidad, al desconocimiento y la indefensión que presentan, naturalmente en tales circunstancias, los/as niños, niñas y adolescentes.

Que esta Institución, que se constituye como el organismo estatal de garantía de los derechos de NNyA de Santa Fe, cuenta con las herramientas necesarias para asegurar la presentación de quejas o actuar de oficio en aquellos temas que a su criterio resulten prioritarios (tal como la problemática que abordamos) y, por ello que se ha decidido –oficiosamente-formular una propuesta al Poder Ejecutivo Provincial para incidir en las políticas públicas en la materia. En pocas palabras, **evitar la cultura de la impunidad y de la tolerancia de la explotación y violencia contra los/as niños/as.**

Que, es por tal motivo, que se ha considerado prioritario dar tratamiento al tema en análisis, y se adoptó la decisión de preparar el presente documento que culmina en una '**Propuesta", centrada en sugerir la puesta en marcha de una Agencia Provincial contra la trata de niñas y niños vinculada a las economías delictivas. Esta Agencia se radicará en la órbita del Ministerio que el Poder Ejecutivo determine y tendrá a su cargo el abordaje de las situaciones de trata de niñas, niños y adolescentes, garantizando la contención, seguridad y preservación de sus derechos.** Tendrá como misión: la prevención de situaciones de trata infantil, la acción inmediata para separar a los/as niños/as NNyA de éstas situaciones cuando se den en el ámbito provincial y la ejecución de las acciones necesarias para restablecer los derechos vulnerados en un ámbito de convivencia familiar, comunitaria y social adecuados. Esta Agencia contará para ello con recursos específicos y deberá desarrollar los protocolos de actuación y los mecanismos de actuación multiagencial e interjurisdiccional necesarias.

Que, asimismo, la propuesta hace especial referencia a las obligaciones de los Ministerios con competencias en la materia y su personal con respecto a los Derechos Humanos de Niñas, Niños y Adolescentes que son sometidos/as a estas prácticas a efectos que multipliquen sus esfuerzos para prevenir estas situaciones y garantizar a los/as mismos/as y a su entorno familiar la protección especial que se les debe dispensar en razón de su edad, etapa de desarrollo y contexto particular, asegurándoles contención y un abordaje integrales que modifiquen dichas situaciones.

Que, a partir de las consideraciones precedentes, creemos necesario **PROPONER** lo siguiente:

Artículo 1: PROPONER al Poder Ejecutivo Provincial, la puesta en marcha de una Agencia Provincial contra la trata de niñas y niños, radicada en la órbita del Ministerio que el Poder Ejecutivo determine para el abordaje de las situaciones de explotación de niños/as y adolescentes en contextos de venta, distribución, consumo de drogas y a sus familias, para garantizar derechos fundamentales. Esta Agencia deberá tener como principales competencias: 1) la prevención de situaciones de trata hacia niñas, niños y jóvenes; 2) la acción inmediata para separar a los/as niños/as que se encuentren involucrados/as en estas situaciones ante la denuncia de las Instituciones del Sistema y 3) las actuaciones necesarias para restablecer los derechos vulnerados en un ámbito de convivencia familiar y social adecuados.

A tales fines el Poder Ejecutivo Provincial destinará los recursos y la Agencia desarrollará los mecanismos de actuación multiagencial e interjurisdiccional y los protocolos de actuación y necesarias; arbitrándose los medios a su disposición a los fines de dar cumplimiento a las distintas PROPUESTAS formuladas en la presente y que obran

agregadas a sus 'Considerandos', dando a las mismas por reproducidas para no caer en reiteraciones innecesarias.
Artículo 2: SOLICITAR que los protocolos de actuación que se mencionan ut supra sean incluidos en los programas para la trata de persona previstos por la Ley Nacional 26364 (modificada por Ley 26842) y la Ley Provincial 13.339.

Artículo 3: PROPONER que todo organismo público provincial, o agente o funcionario/a público, una vez tomado conocimiento de alguna situación donde una niña, niño o adolescente se encuentre dentro de las circunstancias descriptas en los considerandos precedentes deberá dar comunicación inmediata a la Agencia de Investigación sobre Trata de Niñas, Niños y Adolescentes, quien pondrá en marcha los protocolos de actuación inmediata y simultáneamente comunicará a las siguientes entidades del Estado Provincial: Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Ministerio de Desarrollo Social: Secretaria de Desarrollo Ciudadano; Ministerio de Seguridad y a la Defensoría Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes. El procedimiento de comunicación deberá implementarse de manera tal que garantice la integridad física del niño/a y de su grupo familiar.
El/la o los/as funcionario/as que no cumpliere/n con las obligaciones descriptas, garantizando el respeto, la prevención y la reparación del daño sufrido, además de incurrir en causales previstas por los Códigos Procesales y de fondo pertinentes de la Provincia de Santa Fe y otras legislaciones específicas sobre la materia; incurrirá/n en la figura de falta grave e incumplimiento de los deberes descriptos en la Ley 8525 y serán pasibles de las sanciones administrativas que correspondan.

Artículo 4: RECOMENDAR que la Agencia deberá notificar la situación en forma inmediata a los/as Defensores/as Generales de las Cámara de Apelaciones Penales de cada Circunscripción Judicial que por turno correspondan, remitiendo copia al Procurador General de la Corte Suprema de Justicia de Santa Fe, a sus efectos.

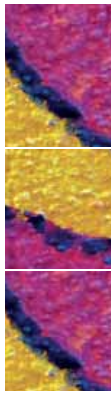
Artículo 5: PROPONER la puesta en marcha de un número de teléfono único que funcione en el marco de esta Agencia y que reciba llamados las 24 hs. de los 365 días del año, donde se reciban las denuncias de situaciones que se presuma involucren trata vinculada a economías delictivas hacia niñas, niños y adolescentes.

Artículo 6: SOLICITAR, asimismo, al Poder Ejecutivo Provincial informe, en el menor tiempo posible, a la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe, las reformas realizadas y/o medidas específicas adoptadas a partir de las recomendaciones propuestas en la presente.

Artículo 7: REMITIR copia de la presente Resolución a las/los Sras./Sres. MINISTRAS/OS participantes del Gabinete Social Provincial; a sus efectos.

Artículo 8: APROBAR todas las actuaciones y gestiones realizadas por el personal de este Organismo.

Artículo 9: Regístrese, comuníquese y archívese.-



SOLICITA ADMISIÓN AMICUS CURIAE MEDIDA CAUTELAR

Señores:
Comisión Interamericana de Derechos Humanos
1889 F Street, N. W.
Washington, D.C. 20006
USA

Ref:
- XX (menor de edad) y X (madre)
Solicitud de medidas cautelares MC-356-12
Argentina
- XX y X y otros
P-802-12
Argentina

ANALÍA COLOMBO, en mi carácter de Defensora Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe, ARGENTINA (dependiente de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe), nombrada conforme Decreto Provincial Nro 0064/2012 que en copia se adjunta, con domicilio en calle ITALIA 321 de la ciudad de Rosario, Provincia de Santa Fe, Argentina (mail defensora@defensorianna.gov.ar, Tel – Fax 0054 341 4721587/88/89); vengo por la presente a solicitar la admisión como amicus curiae de la denuncia presentada ante esta Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por la posible violación de Derechos Fundamentales previstos en la Convención Americana de Derechos Humanos y otros Instrumentos Internacionales producida por el Estado Argentino, contra la señora X y su hijo XX. Asimismo vengo a acompañar información para reiterar el pedido para que esta Comisión ordene una Medida Cautelar en favor de XX en base a las siguientes consideraciones:

I.- HECHOS:

I.1) El niño XX nació en Alemania, hijo del Sr. XP y de la Sra. X, y vivió desde su nacimiento hasta los 7 meses de vida en Alemania, y desde el 26 de noviembre del 2007 hasta la actualidad -los 6 años de edad-, en Argentina con su madre, la señora X.

I.2) En el mes de setiembre del año 2008 se inició un trámite de restitución internacional del niño XX a partir de un pedido de su padre, ante el Juzgado de 1ra. Instancia de la Provincia de Córdoba. Este pedido sufre dos fallos en contra: a) el Juez de 1ra. Instancia de la Provincia de Córdoba (Fallo del 15 de diciembre del 2009) y b) luego un fallo del Superior Tribunal de la Provincia de Córdoba (Fallo del 28 de junio del 2010). Posteriormente se interpone un recurso de apelación ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que es la que produce el fallo en crisis, aceptando el pedido de restitución internacional del niño previsto en el "Convenio sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores" del 25 de octubre de 1980, Ley Nacional 23.857 (en adelante Convenio de La Haya), ordenando la restitución internacional del niño XX (Fallo del 22 de noviembre del 2011).
Cabe destacar que, desde el inicio del trámite hasta la resolución de la Corte Suprema de Justicia de Argentina transcurrieron 3 años y 2 meses.

I.3) Más adelante, con fecha 18 de abril del 2012, la señora X (madre del niño XX), inicia el trámite ante esta Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

II.- CONSIDERACIONES:

II.1) La Defensoría Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes tiene, entre sus funciones, la misión de "velar por la protección y promoción de los derechos consagrados en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño, las leyes nacionales y provinciales y el resto del ordenamiento jurídico. Debe asumir la defensa de los derechos de las niñas, niños y adolescentes ante las instituciones públicas y privadas y la supervisión y auditoría de la aplicación del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el ámbito de la Provincia" (art. 38 Ley Provincial 12.967).

II.2) Es por ello que, a partir de tomar intervención en el caso de mención, y sin perjuicio de las intervenciones que se realizan a nivel local, entendemos que el Estado Argentino incumple claramente los postulados de la Convención de La Haya atento que no estableció un mecanismo procesal rápido y

excepcional para llevar adelante cualquier pedido de restitución internacional de una persona menor de edad, violando los artículos 1, 2, 6, y 7 de dicha Convención.

La restitución internacional es un instrumento muy importante ya que tiende a garantizar "la restitución inmediata de los menores trasladados o retenidos de manera ilícita en cualquier Estado contratante" (artículo 1.a Convenio de La Haya) (el subrayado y resaltado me pertenecen).

En igual sentido, el Convenio de La Haya prevé que los Estados Firmantes se comprometen a que en aquellos Estados que tengan "vigente más de un sistema jurídico o los Estados que cuenten con organizaciones territoriales autónomas tendrán libertad para designar más de una Autoridad Central y para especificar la extensión territorial de los poderes de cada una de estas Autoridades" (artículo 6) y agrega en el artículo 7 que los estados firmantes "deberán colaborar entre sí y promover la colaboración entre las Autoridades competentes en sus respectivos Estados, con el fin de garantizar la restitución inmediata de los menores y para conseguir el resto de los objetivos del presente Convenio" (el subrayado y resaltado me pertenecen).

Por su parte y abonando lo expuesto, la Oficina Permanente de la Conferencia de Derecho Internacional Privado de La Haya redactó en el año 2010 una cuarta parte de la Guía de Buenas Prácticas sobre Ejecución del Convenio que impone a los Estados establecer plazos estrictos para que los tribunales procesen las apelaciones contra las órdenes de restitución. Los procesos de ejecución también deberán llevarse adelante con urgencia (Principio 2.2. de la Guía de Buenas Prácticas, Cuarta Parte, Ejecución, pág. 14).

II.3) De la normativa mencionada surge con claridad que el tiempo transcurrido entre el inicio del trámite de restitución internacional y su resolución provocó que el Convenio de La Haya devenga inocuo o abstracto, en cuanto a los objetivos de resolver la restitución de un niño o niña. El paso del tiempo que produjo el Estado Argentino, al no adecuar el procedimiento de aplicación de la Convención de La Haya, violenta uno de los objetivos esenciales: "una restitución inmediata" (artículos 1 y 2 Convenio de La Haya).

Luego de pasados 3 años y 2 meses, cualquier decisión que afecte el Centro de Vida que el niño XX construyó en su vida (desde los 7 meses hasta la actualidad que cuenta con 6 años de edad), afecta el derecho a desarrollar a una vida plena.

II.4) Desde esta Defensoría y en nuestro rol de organismo de control de políticas públicas de Derechos Humanos de niñas, niños y adolescentes, no creemos adecuado considerar "residencia habitual" -tal como lo manda el Convenio de La Haya- a una residencia en donde estuvo solo 7 meses, contra 5 años y 6 meses de "residencia habitual" con su madre, en Argentina. La misma Corte Suprema de Justicia Argentina reconoce que el paso del tiempo frustra "la finalidad de la Convención de la Haya sobre aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores (CH 1980)".

Advertimos que los problemas derivados de la tramitación de casos como el de marras (motivados en gran parte por dificultades de los agentes que actúan en los procesos sin la debida celeridad), no debe implicar el dictado de órdenes de restitución automáticas, sin las consideraciones necesarias para cada caso concreto y sin la observación de las garantías del debido proceso legal, siempre velando por el interés superior del niño.

El niño está vinculado con su domicilio, con su entorno, con un medio escolar, con su medio comunitario (se ha socializado en Argentina), y esto genera que deba ser considerado "sujeto de derecho" por encima del cumplimiento de la orden internacional (y por encima de cualquier proceso). Esto se funda en el paradigma instaurado en la Convención de los Derechos del Niño, y el resto de la estructura normativa internacional, cuando estipula que "en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés

superior del niño" (artículo 3.1).

II.5) La demora en la restitución del niño afecta seriamente la naturaleza del Convenio de La Haya atento que es esencialmente un instrumento de naturaleza procesal, con lo cual el plazo entre el pedido y la restitución, es esencial para la efectividad del Convenio de La Haya.
Paralelamente el traslado de su centro de vida por un tiempo prolongado, sin sus afectos cotidianos, con el fin de garantizar una tramitación donde se va a discutir su guarda, podría producir "grave riesgo" (artículo 13 inc. B Convención de La Haya) en la situación subjetiva del niño XX (por no referir a gravámenes irreparables).

El problema no se resuelve con el dictado de una orden de restitución. Al contrario, con la orden de retorno de los niños al Estado de su "residencia habitual", surge la necesidad de sostener a los mismos con el mayor de los equilibrios posibles, evitando su exposición y brindándoles protección. Caso contrario, el retorno por el retorno mismo configuraría una ruptura intempestiva de su estabilidad, la traumática pérdida de contacto con sus afectos y la necesidad de re adaptarse nuevamente a una cultura. En el caso planteado, durante estos 5 años y 7 meses el niño generó vínculos afectivos, sociales, institucionales por el desarrollo propio de un niño de su edad.

El incumplimiento de parte del Estado Argentino de lo previsto en los artículos 1, 2, 6 y 7 del Convenio de La Haya, viola Derechos Fundamentales Previstos en los artículos 2, 5.1, 8.1, 17.4, 19, 22.1, 24, 25.1 y concordantes de la Convención Americana de Derechos Humanos; los artículos 10, 12, 13, 15, 16 y concordantes del Protocolo Adicional de San Salvador; los artículos 3, 4, 8, 9, 12, 16, 18, 27, 28, 29 y concordantes de la Convención de los Derechos del Niño.

Creemos que en el caso de marras -cuanto menos-, debe ser evaluado el Estado Argentino, quien incumplió al no prever un trámite excepcional y expeditivo para las tramitación de Restitución Internacional Civil de Menores (Convenio de La Haya), y como consecuencia de este incumplimiento, el niño XX puede ser incluido en las excepciones previstas en el mismo Convenio de La Haya.

III.- SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR:
Sin perjuicio de la cuestión de fondo y en virtud de la urgencia del caso, estimamos necesario reiterar el pedido para que la Comisión Interamericana solicite a Argentina ordenar como MEDIDA CAUTELAR, la suspensión del pedido de averiguación de paradero del niño XX hasta tanto se resuelva la cuestión de fondo sobre la imposibilidad de llevar adelante el pedido de restitución internacional por los incumplimientos del Estado Argentino.

Al ser impulsado este pedido de averiguación de paradero, el niño ha dejado de concurrir a los establecimientos educativos, basados en la negativa del mismo a concurrir con su madre por temor a ser llevado ante la justicia por la fuerza pública lejos de su "residencia habitual", lejos de su entorno en Argentina. Desde esta Institución el niño ha sido escuchado y su voluntad ha sido clara y expresa.

En este sentido, dejamos expresamente aclarado nuestra opinión en cuanto a que deben cumplirse las medidas judiciales ordenadas, sin perjuicio de que en este caso es necesaria la revisión del caso para poder evaluar si la situación actual del niño XX es atribuible a la responsabilidad del Estado Argentino al no prever un trámite procesal urgente y eficaz para la restitución inmediata (Convenio de La Haya artículos 1 y 2); resultando como consecuencia de esta omisión, que surgieran derechos del niño XX como sujeto de derecho por el simple paso del tiempo.

Este paso del tiempo y la voz del niño no pueden "no-tenerse-en-cuenta", atento que generan un nuevo status jurídico que está garantizado por el sistema normativo de protección de las personas menores de edad, esencialmente la Convención de los Derechos del Niño y sus dos principios fundamentales: considerar al niño sujeto de derecho y la "consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño" (artículo 3.1) en toda tramitación judicial y/o administrativa.

Consideramos que mantener la ejecución del fallo de la Corte Suprema de Justicia de Argentina, generaría un daño irreparable para el niño, afectando derechos fundamentales de M. W., en cuanto a la Educación, Salud, Esparcimiento, derecho a su Domicilio, entre otros; por lo cual estimamos necesario suspender el pedido de averiguación de paradero hasta tanto esta Comisión Interamericana se expida sobre la cuestión de fondo.

IV.- PETICION:
Por lo expuesto en los puntos precedentes, solicitamos lo siguiente:

IV.1) Se nos admita como Amicus Curiae en los expedientes XX (menor de edad) y X (madre) Solicitud de medidas cautelares Expediente MC-356-12 Argentina; y XX, X y otros, Expediente P-802-12 Argentina.

IV.2) Se revise el procedimiento llevado adelante por el Estado Argentino y, de así entenderlo esta Corte, se proceda a condenar a Argentina por violar los artículos 1, 2, 6 y 7 del Convenio sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores" del 25 de octubre de 1980, Ley Nacional 23.857, los artículos 2, 5.1, 8.1, 17.4, 19, 22.1, 24, 25.1 y concordantes de la Convención Americana de Derechos Humanos; los artículos 10, 12, 13, 15, 16 y concordantes del Protocolo Adicional de San Salvador.

IV.3) Se solicite al gobierno Argentino que suspenda el pedido de averiguación de paradero, imprimiéndose el trámite de MEDIDA CAUTELAR, hasta tanto esta Comisión se expida sobre la cuestión de fondo, con el fin de no cercenar derechos fundamentales del niño XX.

METODOLOGÍA INVERSIÓN SOCIAL

Parte 1.
Aspectos metodológicos para la cuantificación de la Inversión social en Infancia

La inversión en niñez y adolescencia que realiza la Provincia de Santa Fe es cuantificada y analizada empleando la metodología desarrollada por la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (DAGPyPS) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación junto con UNICEF en 2004. Sus criterios de estimación fueron elaborados teniendo en cuenta la experiencia internacional al respecto dado que los sistemas presupuestarios tradicionales no contemplan entre sus maneras de clasificar hacia qué franja etaria se destinan los recursos.

El objetivo que se persigue con esta metodología es construir un dato que refleje el esfuerzo del Estado en el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes. De acuerdo con el artículo 1º de la CDN "se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad".
Por ello, una vez definida la población objetivo se procede a identificar las categorías programáticas que beneficien a niñas, niños y adolescentes sea en forma directa e indirecta. El GPSdN resultante puede ser clasificado de dos maneras distintas: de acuerdo con el grado de especificidad de las acciones que lleva adelante el Estado hacia la población objetivo y de acuerdo al área temática a la cual se destinan los gastos.

Según el grado de especificidad de los recursos, se clasifica en las siguientes clases:

I. Gasto Específico (GE)

II. Gasto Indirecto (GI)

III. Gasto Ampliado (GA)

IV. Gasto en Bienes Públicos (GBP)

El GE es aquel que se destina exclusivamente a un grupo poblacional determinado, en nuestro análisis refiere al gasto dirigido a niños.

En cuanto al GI, el mismo se compone de programas dirigidos a las familias u otros agentes, que tienen como condición para ser beneficiarios la presencia de al menos una niña, niño y adolescente.

El GA contempla programas que benefician a grupos poblacionales definidos independientemente de la edad (por ejemplo, programas de atención a grupos vulnerables o afectados por emergencias climáticas).

Por último, dadas las características del GBP, se considera que el mismo beneficia a toda la población, independientemente de la edad de las personas.

A diferencia del gasto especifico que se destina íntegramente a niñas, niños y adolescentes, de las acciones incluidas en el GI, el GA y el GBP sólo corresponde asignar como recursos públicos dirigidos a la niñez a una proporción de ese gasto. Esa proporción surge de emplear distribuidores que se seleccionan de acuerdo a la información proporcionada por las unidades ejecutoras de los distintos programas o, en su defecto, por las características de cada iniciativa (población objetivo, grado de focalización, tipo de beneficio, etc.).

Para el análisis del GPSdN se pueden dividir las clases de gastos en dos grupos, de acuerdo con el impacto que las políticas públicas incluidas en cada clase de gasto tienen sobre las niñas, niños y adolescentes.

Dentro del primer grupo (Grupo I) se incluye al GE y el GI, mientras que dentro del segundo (Grupo II) se considera al GA y al GBP. Las erogaciones correspondientes al Grupo I buscan reflejar aquellos programas diseñados con la finalidad de impactar en el grupo etario "niños", ya sea directamente o por medio de iniciativas en las que la posibilidad de acceder a las mismas requiere necesariamente la presencia de ellos. Por su parte, el gasto del Grupo II se encuentra conformado por aquellos programas destinados a favorecer a grupos más amplios donde los niños están comprendidos.

Otra forma de clasificar los programas y/o actividades destinadas a la infancia es a partir de las siguientes áreas temáticas o categorías:

1. Ayuda directa, que implica la asignación de transferencias o subsidios a familias con hijos menores de edad.
2. Condiciones de vida, que involucra a los programas relacionados con el desarrollo de infraestructura básica (redes de agua y gas natural, entre otros)
3. Deporte, recreación y cultura, que incluye programas de fomento del deporte y acciones culturales.
4. Desarrollo e integración, que apunta al desarrollo de iniciativas para grupos vulnerables.
5. Educación, que incluye educación básica y acciones compensatorias, así como iniciativas para grupos vulnerables.
6. Nutrición y alimentación, que incorpora comedores escolares y comunitarios y otras acciones relacionadas con esta problemática.
7. Protección del niño, que refiere a iniciativas de protección de los derechos del niño como programas dirigidos a niños y niñas en riesgo, de erradicación del trabajo infantil, de prevención y asistencia en casos de violencia familiar y de la mujer, entre otros.
8. Salud, incluye programas materno-infantiles, de prevención de enfermedades y riesgos específicos, vacunas pediátricas, sanidad escolar, medicamentos, educación en salud sexual y reproductiva, entre otros.
9. Obras sociales, la consideración de las obras sociales como categoría responde a que si bien ya no es un ente estatal quien lo ejecuta y no está incluido en el presupuesto su figura jurídica fue creada por ley especial de la Nación y no se rige por la legislación general para personas jurídicas de carácter civil o comercial. Se trata de un gasto que podría denominarse gasto "cuasi" público. Las obras sociales son entidades que proporcionan servicios de salud, turismo y asistencia social a sus afiliados. Son financiadas con impuestos sobre la nómina salarial, contribuciones patronales y aportes de los trabajadores.
10. Ciencia y técnica, comprende programas inherentes a investigación y desarrollo, transferencia de tecnología, educación de post grado para formación de investigadores y promoción de las actividades científicas y técnicas.
11. Otros servicios urbanos, incluye programas vinculados a servicios urbanos tales como cementerios, alumbrado y limpieza urbana, entre otros.

La metodología empleada se puede resumir en tres pasos:

Paso 1

• Identificar los programas, subprogramas y actividades en el presupuesto provincial dirigidos directa o indirectamente a niños, niñas y adolescentes.

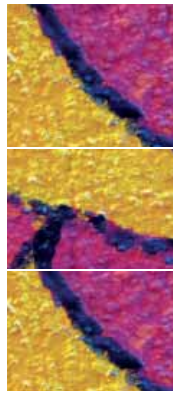
Paso 2

• Clasificar los programas por clase y categoría.
• Definir el porcentaje de recursos de cada programa que se establecerá como gasto dirigido a niños, niñas y adolescentes empleando los distribuidores construidos.

Paso 3

• Aplicar el porcentaje definido en el paso 2.
• Obtener así el gasto público dirigido a la niñez y adolescencia.

A continuación se presenta un cuadro que resume cómo se vinculan las iniciativas incluidas en las categorías en las distintas clases y a su vez su desagregación en las diferentes subcategorías:



Clase de Gasto	Categoría	Subcategoría
I. Gasto Específico	Deporte, recreación y cultura	Deporte y recreación
		Cultura
	Educación	Educación básica (inicial, elemental y media)
		Programas compensatorios
		Calidad educativa, gestión curricular y capacitación docente
	Nutrición y alimentación	Comedores escolares y copa de leche
		Programas alimentarios dirigidos a niños
	Protección del niño	Niños en riesgo
		Trabajo infantil
		Violencia familiar
	Salud	Materno-infantil
		Vacunas pediátricas - sanidad escolar
		Atención ambulatoria e internación (hospitales pediátricos)
		Salud sexual y reproductiva
		Sida y enfermedades de transmisión sexual
II. Gasto Indirecto	Ayuda Directa	Transferencias de ingresos a las familias
		Asignaciones familiares
		Pensiones no contributivas
		Emergencias
	Nutrición y alimentación	Entrega de tickets y bolsones de alimentos
III. Gasto Ampliado	Ayuda directa	Pensiones no contributivas
		Emergencias
	Condiciones de vida	Agua potable y alcantarillado
		Vivienda
	Deporte, recreación y cultura	Deporte y recreación
	Desarrollo e integración	Atención de grupos vulnerables
	Nutrición y alimentación	Comedores comunitarios y/o familiares
	Salud	Prevención de enfermedades y riesgos específicos
		Medicamentos
		Ablación e implantes
		Sida y enfermedades de transmisión sexual
		Atención ambulatoria e internación
IV. Gasto en Bienes Públicos	Obras Sociales	Obras sociales
	Deporte, recreación y cultura	Cultura
	Ciencia y técnica	Ciencia y técnica
	Otros servicios urbanos	Otros servicios urbanos

Parte 2.
Proceso de cuantificación del Gasto Público Provincial destinado a la Niñez y Adolescencia

Para el proceso de construcción de la información referida a la inversión que realiza el gobierno en niñez y adolescencia son imprescindibles los datos oficiales. Por ello, resulta fundamental poder acceder a esta información para su posterior análisis y monitoreo.

Esto contribuye a un mayor nivel de transparencia y de rendición de cuentas por parte de las instituciones públicas y a la vez fortalecer el control ciudadano en la inversión social.

Un monitoreo de la inversión social eficaz y sostenible requiere que se establezcan acuerdos con las instituciones productoras de información presupuestaria (por ejemplo, Ministerios de Hacienda o Finanzas) para coordinar la entrega de información periódica o el tipo de colaboración que permita acceso a los datos.

Por ello, el primer paso en la realización de este proceso consistió en una reunión con el Ministro de Economía de la Provincia de Santa Fe para presentar la metodología y la propuesta de trabajo, de forma de solicitar los presupuestos ejecutados de 2009 a 2012. Luego, se continuó trabajando con referentes técnicos del Ministerio.

Dado que el presupuesto se confecciona de acuerdo a categorías programáticas y las mismas no permiten en muchos casos identificar los conceptos vinculados a la niñez fue necesario solicitar a cada uno de los Ministerios una mayor desagregación de las mismas. De

esta forma, se requirieron no sólo los montos devengados sino también las especificidades de cada programa, fundamentalmente los beneficiarios a los que van dirigidos. El proceso fue diferente en cada uno de ellos.

Para determinar la proporción de los recursos públicos dirigidos a la niñez dentro de los gastos indirectos, ampliados y bienes públicos se emplean **distribuidores** que se seleccionan de acuerdo a la información proporcionada por las unidades ejecutoras de los distintos programas o, en su defecto, por las características de cada iniciativa.

Los distribuidores que se emplearon fueron:

- Proporción de niñas, niños y adolescentes sobre el total de población
- Proporción de niñas, niños y adolescentes correspondientes al primer y segundo quintil
- Proporción de egresos hospitalarios de niñas, niños y adolescentes

Para la elaboración de los distribuidores se fue contactando a los responsables de los programas y a los técnicos estadísticos de cada uno de los Ministerios a fin de recabar información sobre cada distribuidor en particular.

En términos generales los organismos provinciales han tenido buena predisposición a brindar la información solicitada. De todas maneras, como se mencionara previamente, dado que la apertura de las categorías programáticas en algunos casos es menor a la requerida, se procedió a estimar las cifras parcialmente. Queda pendiente el desafío de fortalecer el desarrollo de sistemas de información con mayor desagregación que contribuyan a un mayor conocimiento sobre la clasificación del presupuesto destinado a niñez y adolescencia.

En este mismo sentido, si bien alguna de las subcategorías identificadas por la metodología no presentan datos imputados, esto no implica que el gobierno no destine recursos a esos fines, sino que no es posible distinguirlos en la ejecución del gasto. Esto puede tener su explicación en que la información más desagregada con la que se trabajó corresponde a los principales Ministerios vinculados con las acciones dirigidas a la niñez (Educación, Desarrollo Social y Salud).

También es importante señalar que en casos excepcionales se han incorporado dentro del GPSNdN determinados programas que el Sistema Informático Provincial de Administración Financiera (SIPAF) no los consideraba como gastos sociales y por lo cual no hubieran sido incluidos como tales. Por ello, se realizaron las reclasificaciones para todo el período considerado de forma de mejorar la relación entre los objetivos de los programas y las funciones presupuestarias.
Este fue el caso de la categoría programática Organización de Juntas de Seguridad Comunitaria donde está considerado el "Programa de Inclusión Sociocultural de adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad social". Se trata de un programa que busca establecer contacto con grupos de adolescentes y jóvenes generalmente vinculados a conflictos con la ley penal juvenil para que se involucren en actividades culturales y recreativas, y en espacios destinados a la capacitación en diversos oficios. Según el SIPAF se encontraba asignado a la finalidad y función Seguridad Interior; no obstante, dados sus objetivos, de acuerdo con la metodología se lo reasigna a la función Desarrollo e Integración, perteneciente al universo del Gasto Público Social. También en 2012 se reasigna la Defensoría Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes clasificada por el SIPAF dentro de la finalidad función Dirección superior ejecutiva a la función Niños en Riesgo.
Además, en las series construidas del período bajo estudio se evidenciaron saltos, los que se han justificado a partir de identificar cambios de programas.

A partir de lo trabajado resulta imprescindible resaltar la importancia de generar un contacto fluido con los respectivos Ministerios. Sólo a partir de tener un pleno conocimiento de los programas, subprogramas y proyectos se podrá determinar en forma más fehaciente si los beneficiarios son las niñas, niños y adolescentes y si lo son en forma directa o indirecta.

Datos estadísticos sobre el Gasto Público Social Provincial dirigido a la Niñez, 2001-2012

TABLA A2.1

Gasto Público Social Provincial dirigido a la Niñez según clase de gasto. Provincia de Santa Fe. 2001-2012. (En millones de pesos).

AÑOS	GASTO ESPECÍFICO	GASTO INDIRECTO	GASTO AMPLIADO	GASTO BS PÚBLICOS
2001	882.48	7.20	157.89	1.27
2002	879.43	12.66	164.58	1.19
2003	974.01	11.77	256.05	1.24
2004	1170.31	16.03	251.97	1.40
2005	1543.69	13.95	346.05	2.13
2006	2102.50	24.10	469.75	3.65
2007	2840.19	47.13	634.48	6.59
2008	3920.93	84.19	694.03	13.99
2009	4985.65	48.45	870.65	16.00
2010	5832.57	98.12	957.30	43.13
2011	8368.23	124.21	1484.56	53.99
2012	10095.89	136.85	1718.77	58.31

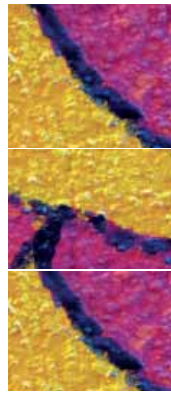
Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (2001-2009) y a cálculos propios en base a datos provenientes del Ministerio de Economía de Santa Fe (2009-2012).

TABLA A2.2

Gasto Público Social Provincial dirigido a la Niñez según categoría de gasto. Provincia de Santa Fe. 2001-2012. (En millones de pesos).

AÑOS	AYUDA DIRECTA	CONDICIONES DE VIDA	DEPORTE, RECREACIÓN Y CULTURA	DESARROLLO E INTEGRACIÓN	EDUCACIÓN	NUTRICIÓN Y ALIMENTACIÓN	PROTECCIÓN DEL NIÑO	SALUD	OBRAS SOCIALES	CIENCIA Y TÉCNICA	SERVICIOS URBANOS
2001	19.3	14.7	1.9	0.1	810.1	47.8	13.0	86.9	55.1	0.0	0.0
2002	18.1	12.2	1.9	0.1	797.8	62.7	13.1	95.4	56.6	0.0	0.0
2003	80.9	10.7	1.9	0.3	875.2	75.3	14.3	119.3	65.3	0.0	0.0
2004	49.5	19.0	2.1	0.1	1061.4	83.3	17.4	134.6	72.4	0.0	0.0
2005	34.1	72.8	3.4	0.7	1395.5	99.6	28.2	183.1	88.6	0.0	0.0
2006	31.2	128.2	5.7	3.7	1926.2	126.2	34.4	235.9	108.4	0.1	0.0
2007	92.9	123.0	8.5	4.0	2625.9	158.5	48.7	323.0	143.2	0.8	0.0
2008	43.6	85.5	16.0	11.2	3650.2	208.7	69.1	447.0	181.1	0.8	0.0
2009	56.6	89.7	20.6	6.4	4533.6	251.3	87.7	541.0	222.6	1.9	1.6
2010	69.9	117.6	33.5	17.9	5432.8	238.5	105.7	638.9	257.7	2.3	16.3
2011	103.7	222.3	42.2	26.1	7799.2	309.0	161.3	985.6	357.5	2.6	21.5
2012	117.0	184.0	46.6	28.4	9452.2	321.6	199.1	1159.1	478.5	2.0	21.2

Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (2001-2009) y a cálculos propios en base a datos provenientes del Ministerio de Economía de Santa Fe (2009-2012)



LA VOZ DE QUIENES TIENEN VOZ
Anexo metodológico

Se llevó adelante en distintos ámbitos y en articulación con diversos actores, haciendo foco en las propuestas que desde el Estado se abren para escuchar la voz de las y los chicos. Por un lado en cuatro escuelas públicas de Rafaela y cuatro escuelas públicas de Reconquista, en el marco de la implementación del Programa de Salud Sexual Integral "De ESI se habla", en articulación con el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud y la Universidad Nacional del Litoral. Por otra parte, con los jóvenes en conflicto con la ley penal en situación de encierro, en el marco de los talleres literarios que se dictan en el IRAR. Otra instancia se desarrolló en el marco del "Primer Congreso de los Chicos. Hablemos de la Felicidad", en articulación con el Ministerio de Innovación y Cultura, el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Educación. Además, se compartió un taller de Derechos para Jóvenes y un taller de Derechos para niñas y niños, diseñados e implementados por la Defensoría en conjunto con las y los adolescentes del Programa Jóvenes y Memoria que lleva adelante el Museo de la Memoria de la Municipalidad de Rosario y con las niñas y niños del Proyecto Socioeducativo El Patio de la ciudad de Santa Fe. Por último, en las jornadas por la semana de la juventud y en la votación del Presupuesto Participativo Joven en articulación con la Dirección de Políticas de Juventud de la Municipalidad de Rosario y el Gabinete Joven del Gobierno de Santa Fe.

Las metodologías empleadas para conocer sus voces fueron la observación participante, entrevistas, talleres con dinámicas participativas de educación popular y encuestas estructuradas.

"CONGRESO DE LOS CHICOS. HABLEMOS DE LA FELICIDAD"
Se desarrolló del 3 al 5 de octubre de 2013 en las ciudades de Rosario y Santa Fe, por iniciativa del Ministerio de Innovación y Cultura en articulación con el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Educación. Participaron alrededor de 4.000 niñas y niños de 4 a 14 años de toda la Provincia. La Defensoría formó parte del equipo de registro de las voces de las y los chicos que integraron el encuentro en la ciudad de Rosario.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD
Año a año las y los jóvenes celebran el día del estudiante pasando la tarde al aire libre en la costanera del río y en parques de la ciudad de Rosario. La Dirección de Políticas de Juventud desarrolla en esa semana distintas actividades. La participación de la Defensoría consistió en estar en las mismas repartiendo la convocatoria del concurso de la Campaña y realizando la encuesta "Tu voz, con vos" a las y los jóvenes allí presentes.
También se registraron las actividades de votación del presupuesto participativo joven, de las que participaron alrededor de mil adolescentes. Frente al Centro de la Juventud se armó un circuito con distintas estaciones que promovían la palabra de las y los chicos, y donde se podían votar los proyectos 2014. Las chicas y chicos se acercaron desde el ámbito institucional escolar, ya que participaron las escuelas que adhirieron al proyecto, integrando a docentes y estudiantes.

TALLERES PARTICIPATIVOS CON NIÑAS, NIÑOS Y JÓVENES
Desde la Defensoría se diseñaron talleres participativos para conocer lo que las niñas, niños y adolescentes conocen y quieren decir sobre sus derechos. Una modalidad está orientada a niñas/os y la otra a jóvenes.
Ambas propuestas se aplicaron el 20 de noviembre, como actividades institucionales en el marco del aniversario de la Convención de los Derechos del Niño. La propuesta para jóvenes se realizó en el Museo de la Memoria, y el encuentro con chicas y chicos se hizo en la sede Rosario de la Defensoría, donde se recibió a treinta chicas/os que integran el proyecto socioeducativo El Patio de la ciudad de Santa Fe.
El Museo de la Memoria de la Municipalidad de Rosario sostiene encuentros semanales con jóvenes de organizaciones y centros de estudiantes secundarios en el marco del Programa Jóvenes y Memoria y el espacio Fábrica de Ideas. Entablamos la articulación institucional para poder coordinar acciones en el marco de la Campaña y entrar en contacto con este grupo de adolescentes.
El Patio es un espacio educativo diferente, del Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe. Lo diferencia del ámbito educativo formal las perspectivas referentes al: uso del tiempo, del espacio, la conformación de los agrupamientos y las dinámicas.
Es una propuesta de encuentro, de juego, de transmisión y significación, destinado a todas las edades. Sus ejes transversales son: MOVIMIENTO, TECNOLOGÍA y COMUNICACIÓN. Allí se realizó el 7 de mayo de 2013 la presentación del Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia de la Provincia de Santa Fe, articulando con las distintas propuestas y producciones que armaron las y los chicos en torno al mirar. A partir de este vínculo, y dado que surgió como inquietud de ellas y ellos el poder visitar la ciudad de Rosario y conocer a la Defensoría y al Tríptico de la Infancia fue que se organizó este encuentro. Luego del taller, las y los chicos asistieron al Jardín de los Niños.

De la sistematización como observadores/as participantes del primer **taller con niñas y niños** y del primer **taller con adolescentes y jóvenes,** es posible decir que:
Todas **las niñas y niños** participaron con entusiasmo de la propuesta de contarles a los muñequitos quitapenas

sus penas o temores. Se lo expresaron en susurro, al oído, tapándose la boca. Sólo lo manifestaron en voz alta quienes hicieron una broma, como "Que se muera el Gonzalo". La lectura del cuento la escucharon con atención y en silencio. Las y los más chiquitos se acercaron a la persona que lo leía, para ver de más cerca las letras y las imágenes. Los dibujos que hicieron después, respondiendo a la consigna "Aquello que sólo ustedes (no los grandes) ven, sienten, escuchan, imaginan" se caracterizaron fundamentalmente en:

• Expresar monstruos y seres extraños que los/as asustan, que aparecen debajo de la cama o en la oscuridad.
• Hadas y seres mágicos buenos, que les cumplen sus deseos.
• Arañas y bichos, en tamaños reales o gigantes, que les dan miedo.
• Árboles que hablan, árboles que escuchan sus deseos.
• Pensamientos pesados, que nos persiguen o se apoyan sobre nuestras cabezas.
• Un horizonte al que se puede llegar caminando, para ver el final del arco iris y el sol recostándose sobre la tierra de cerquita.

Durante el recorrido por los cuatro elementos, identificaron el **agua** en su cuerpo en la transpiración, en las lágrimas, en el corazón, en la sangre. También hablaron sobre la importancia de cuidar el agua, de no derrocharla porque "la necesitamos para vivir". Por otra parte, dos chicos comentaron un trabajo sobre el agua que hicieron en la Escuela, donde aprendieron los distintos estados y propiedades. Los mensajes que escribieron para que lleguen a través del mar a chicas y chicos de otras partes del mundo se centraron en expresiones de cariño y las palabras recurrentes fueron querer, extrañar, aprender, cuidar, paz.

En el espacio de la **tierra**, preparado con semillas, maracas de calabazas y un tambor las y los chicos contaron que la música y las canciones son importantes porque hablan de la vida, porque podemos sentir, bailar, sirven para cantar, llorar. Si hubiera una canción de su grupo contaría el viaje a Rosario, los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, de las personas, de las plantas, de los animales, de la comida.

Jugando con el dispositivo **aire** el orden nuevo de las palabras que da risa fue el mensaje publicitario para "que la gente compre pajaritos, que le alegrarán la vida" y las propagandas políticas "vote a los gatos, que se comprometen a respetar a los perros y vote a los perros, que se comprometen a respetar a los gatos".

El elemento **fuego** fue el juego de cierre. Lo identificaron en lo caliente, en el asado, en la cocina, en que nos da calor, nos sirve para cocinar y para vivir, que puede quemar, que fue inventado por los indios, que está en el sol, en la sangre, en la transpiración, en el corazón, en la música. Contaron que compartieron fogatas en las colonias de vacaciones, donde se canta y se relatan historias alrededor del fuego. Cuando las y los invitamos a que elijan dos o tres lanitas de colores vinculadas a sus derechos, para seguir tejiendo nuestra red, se tomaron un tiempo ante cada vasijita y escogieron varias de todos los colores que había.

En el **taller con adolescentes y jóvenes** durante la dinámica de inicio la selección de imágenes sobre la lucha y defensa de los derechos humanos se concentró en un grupo pequeño de fotografías. Si bien había treinta opciones diferentes, la mayoría de las y los jóvenes eligieron tres que se repitieron:

• Stencil de zapatillas y palabra Justicia: al contar por qué elegían esa imagen las y los chicos expresaron "porque se viven muchas injusticias". Solo un profesor, que acompaña a uno de los grupos, al elegirla hizo referencia al reclamo de justicia por las y los chicos de Cromañón.

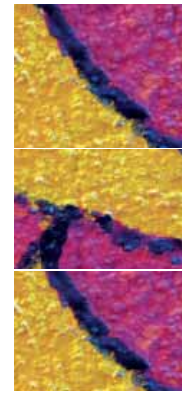
• Mural donde se ve un chico de espalada que está por arrojar un libro a un cordón de policías "antidisturbios", el libro dice en la tapa Código de seguridad y los policías expresan ¡Cuidado, tiene un libro!: esta tarjeta fue elegida por considerar que "la educación es un arma poderosa", y porque la fuerza policial "tiene miedo a que conozcamos cómo funcionan, cuál es la lógica de los operativos, cómo vulneran nuestras derechos".

• Stencil Dale aula y no jaula, que muestra desde un bebé hasta un adulto con traje de presidiario: la imagen fue elegida por la importancia que tiene la educación para las y los jóvenes, para "tener otras herramientas para la vida y no caer en cana".

Luego de la presentación, se continuó con la identificación de aquello que necesitan y necesitaron para crecer y vivir. Trabajamos en ronda, la palabra circulaba mientras escribíamos en el pizarrón sus aportes; al finalizar preguntamos si agregarían algo más y las leímos a todas en voz alta.
Estas mismas necesidades, al llevarlas a la realidad, a sus experiencias, a sus barrios, motivaron una lectura crítica de las mismas.
En la puesta en común aparecieron los relatos de lo que les pasa en la vida cotidiana.

ENCUESTA "TU VOZ, CON VOS"

Desde la Defensoría se elaboró una encuesta para recabar la opinión que las y los jóvenes tienen sobre tres grandes temas que se enmarcan en la Campaña: violencia, cuidado y participación.
La misma se aplicó en los siguientes ámbitos de participación de jóvenes (de forma que no se puede hablar una muestra representativa):
• Septiembre Joven: costanera del centro de Rosario, con



la presencia de chicas y chicos de distintos barrios de la ciudad, que asistieron voluntariamente y de manera autónoma.

• Presupuesto Participativo Joven: organizado por la Dirección de Políticas de Juventud de la Municipalidad de Rosario en el Centro de la Juventud, ubicado en la costanera del centro de la ciudad. Se convocó a chicas y chicos de distintas escuelas de educación media, quienes asistieron con docentes a cargo.

• VI Conferencia Provincial de Políticas de Juventud: se realizó el 18 de octubre en el Museo Rosa Galisteo de Rodríguez de la ciudad de Santa Fe. La Conferencia contó con la participación de 261 jóvenes de 43 localidades de la Provincia: Angélica, Arrufó, Avellaneda, Bigand, Calchaquí, Cañada Rosquín, Carcarañá, Casilda, Cayastá, Coronel Domínguez, Correa, El Rabón, Elortondo, Emilia, Eusebia, Helvecia, Hughes, Ibarlucea, La Criolla, Las Rosas, Los Laureles, Nare - San Justo, Nicanor E. Molinas, Paraje 29, Pérez, Rafaela, Reconquista, Romang, Rosario, San Cristóbal, San Javier, San Manuel, San Mariano, Santa Ana, Santa Clara de Buena Vista, Santa Fe, Santa Tomé, Sunchales, Vera, Videla, Villa Ana, Villa Constitución y Villa Ocampo. Además se contó con la participación de jóvenes de la vecina localidad de Paraná, Entre Ríos.

De ese total de jóvenes, 134 eran mujeres (51,34%) y 127 (48,65%), varones.

El 58,23 % de ellos se encontraba cursando el nivel secundario; mientras que el 6,89% señaló a este nivel como el máximo alcanzado. El 8,42% del total de participantes alcanzó el nivel terciario incompleto, y el 2,68 % indicó que su nivel era terciario incompleto. El 16,47% de los jóvenes participantes alcanzó el nivel universitario incompleto y el 1,91% universitario completo.

El 70,49% de los jóvenes que participaron de la Conferencia no se encontraba trabajando.

En relación a la participación, puede señalarse que un alto porcentaje, 59,38%, de los jóvenes que asistieron a la jornada se encuentra participando de una organización, partido y/o institución.

Entre ellas: Institución Educativa, Unidos por Santa Clara, Espacio Joven de Arrufó, Voluntariado Juvenil, Movimiento Nacional Reformista M.N.R, Grupo Juvenil Estamos Aquí, GRUPO JUVENIL, Centro de Estudiantes E.E.T 474, C.A.E, OAJNU, CEMUPRO, Grupo Joven San Cristóbal, Voluntariado Universitario radicado en la Facultad de Ciencia Política y RRII (UNR) "Juventud Activa", Proyecto Eklegen Ingenia 4,Acorn Life Proyecto de Prevencion de VIH/SIDA, Ateneo San Cristóbal, Partido Solidaridad e Igualdad, Juventud La Criolla, Quebrachito, Por Sanjavierinos donantes, Vimex, Voluntariado Villa Ocampo, Equipo de trabajo solidario, Juventud Socialista, Ingenia. San José, Agrupación DNI, Cultural Ibarlucea, Escuela de Ciencia de San Cristóbal, Belleza por una causa, Los granaderos, Comunidad QOM, Centro de Estudios y Planificación Social, Grupo Pin Pon.

Además estuvieron presentes jóvenes participantes de comisiones y/o grupos juveniles vinculados a las comunas y municipios anteriormente mencionados.

INTERPRETACIÓN DESAGREGADA POR LUGAR EN EL QUE SE REALIZÓ LA ENCUESTA

¿Qué es violencia para vos?

	SEPTIEMBRE JOVEN			CONFERENCIA DE POLÍTICAS DE JUVENTUD			PRESUPUESTO PARTICIPATIVO		
	1era Elección	2da Elección	3ra Elección	1era Elección	2da Elección	3ra Elección	1era Elección	2da Elección	3ra Elección
Golpes, empujones	34,8%	13,0%	13,0%	31,8%	18,2%	13,6%	41,1%	16,1%	5,4%
Gritos, insultos	13,0%	17,4%	8,7%	9,1%	20,5%	13,6%	7,1%	25,0%	5,4%
Discriminacion	17,4%	21,7%	21,7%	20,5%	13,6%	18,2%	16,1%	14,3%	23,2%
Dañar objetos que uno quiere	4,3%	0,0%	0,0%	2,3%	2,3%	2,3%	0,0%	0,0%	1,8%
Que te obliguen a hacer algo que no queres	8,7%	0,0%	17,4%	9,1%	13,6%	15,9%	8,9%	21,4%	16,1%
Que no respeten tus decisiones	0,0%	4,3%	8,7%	2,3%	13,6%	18,2%	3,6%	3,6%	14,3%
Que no se cumplan tus derechos	13,0%	21,7%	8,7%	20,5%	4,5%	9,1%	10,7%	12,5%	7,1%
Que te traten mal	4,3%	13,0%	4,3%	4,5%	11,4%	2,3%	7,1%	3,6%	10,7%
Que digan mentiras	4,3%	0,0%	4,3%	0,0%	0,0%	2,3%	1,8%	1,8%	5,4%
Otras	0,0%	0,0%	4,3%	0,0%	0,0%	2,3%	1,8%	0,0%	0,0%
No sabe/ no contesta	0,0%	8,7%	8,7%	0,0%	2,3%	2,3%	1,8%	1,8%	10,7%

¿Dónde te parece que se da más?

	SEPTIEMBRE JOVEN			CONFERENCIA DE POLÍTICAS DE JUVENTUD			PRESUPUESTO PARTICIPATIVO		
	1era Elección	2da Elección	3ra Elección	1era Elección	2da Elección	3ra Elección	1era Elección	2da Elección	3ra Elección
En el noviazgo	4,3%	4,3%	8,7%	9,1%	2,3%	9,1%	37,5%	7,1%	0,0%
Entre chicas y chicos de tu edad	26,1%	8,7%	13,0%	11,4%	11,4%	11,4%	14,3%	14,3%	5,4%
En la familia	17,4%	13,0%	8,7%	11,4%	13,6%	2,3%	10,7%	25,0%	10,7%
En la calle	30,4%	13,0%	13,0%	25,0%	18,2%	22,7%	25,0%	16,1%	7,1%
En la escuela	0,0%	26,1%	4,3%	13,6%	11,4%	9,1%	1,8%	16,1%	12,5%
Cuando salis a la noche	8,7%	8,7%	8,7%	6,8%	4,5%	11,4%	0,0%	10,7%	19,6%
En los centros de salud y hospitales	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,3%	2,3%	0,0%	0,0%	0,0%
En las redes sociales	4,3%	13,0%	21,7%	2,3%	4,5%	13,6%	8,9%	7,1%	8,9%
En los medios de comunicación	8,7%	0,0%	0,0%	11,4%	9,1%	4,5%	0,0%	0,0%	3,6%
En la comisaria	0,0%	4,3%	4,3%	2,3%	4,5%	2,3%	0,0%	0,0%	0,0%
En la carcel	0,0%	0,0%	8,7%	4,5%	9,1%	4,5%	1,8%	1,8%	12,5%
En otros espacios	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	4,5%	2,3%	0,0%	0,0%	5,4%
No sabe/ no contesta	0,0%	8,7%	8,7%	2,3%	4,5%	4,5%	0,0%	1,8%	14,3%

¿Qué es sentirte cuidado/a?

	SEPTIEMBRE JOVEN			CONFERENCIA DE POLÍTICAS DE JUVENTUD			PRESUPUESTO PARTICIPATIVO		
	1era Elección	2da Elección	3ra Elección	1era Elección	2da Elección	3ra Elección	1era Elección	2da Elección	3ra Elección
Amado/a, querido/a	26,1%	17,4%	17,4%	29,5%	18,2%	13,6%	28,6%	14,3%	17,9%
Protegido/a	21,7%	26,1%	13,0%	22,7%	38,6%	9,1%	21,4%	26,8%	10,7%
Acompañado/a	17,4%	17,4%	34,8%	4,5%	20,5%	31,8%	1,8%	30,4%	32,1%
Saber que podes contar con alguien siempre que lo necesites	34,8%	30,4%	8,7%	38,6%	11,4%	27,3%	46,4%	17,9%	16,1%
Otras	0,0%	0,0%	8,7%	4,5%	0,0%	2,3%	1,8%	1,8%	1,8%
No sabe/ no contesta	0,0%	8,7%	17,4%	0,0%	11,4%	15,9%	0,0%	8,9%	21,4%

¿Dónde te sentís más cuidado/a?

	SEPTIEMBRE JOVEN			CONFERENCIA DE POLÍTICAS DE JUVENTUD			PRESUPUESTO PARTICIPATIVO		
	1era Elección	2da Elección	3ra Elección	1era Elección	2da Elección	3ra Elección	1era Elección	2da Elección	3ra Elección
En la casa	91,3%	4,3%	0,0%	72,7%	13,6%	2,3%	83,9%	7,1%	3,6%
En la escuela	0,0%	26,1%	17,4%	2,3%	18,2%	11,4%	1,8%	32,1%	14,3%
En la calle	0,0%	0,0%	4,3%	0,0%	2,3%	4,5%	0,0%	0,0%	0,0%
En los centros de salud y hospitales	0,0%	0,0%	4,3%	0,0%	11,4%	13,6%	0,0%	3,6%	1,8%
Entre amigos/as	8,7%	30,4%	21,7%	15,9%	27,3%	29,5%	12,5%	44,6%	21,4%
En espacios de recreacion, clubes, centros barriales	0,0%	4,3%	0,0%	2,3%	11,4%	6,8%	0,0%	3,6%	12,5%
En instituciones públicas (Municipio, Concejo Deliberante, Congreso, Casa de Gobierno)	0,0%	0,0%	0,0%	2,3%	4,5%	11,4%	0,0%	1,8%	5,4%
Otras	0,0%	0,0%	8,7%	0,0%	2,3%	4,5%	0,0%	1,8%	3,6%
No sabe/ no contesta	0,0%	34,8%	43,5%	4,5%	9,1%	15,9%	1,8%	5,4%	37,5%

Son bastante similares las respuestas como primera elección de las y los adolescentes entrevistados para los tres ámbitos.

DEFINICIÓN DE VIOLENCIA PARA LOS ADOLESCENTES ENCUESTADOS EN LOS ENCUENTROS JUVENILES (EN PORCENTAJE). PROVINCIA DE SANTA FE. 2013.
El 37.4% de los jóvenes encuestados, como primera elección, reconocen a la violencia con los golpes y empujones, el 17.9% con la discriminación y el 14.6% con que no se cumplan sus derechos de vivienda, salud, entre otros.

Como segunda elección el 22% de los encuestados identifican a la violencia con los gritos e insultos, el 16.3% con los golpes y empujones y un 15.4% con la discriminación.

Como tercera elección el 21.1% de los encuestados identifica a la violencia con la discriminación y aparecen en segundo y tercer lugar las categorías de que te obliguen a hacer algo que no querés y que no respeten tus decisiones.

De esta forma se puede concluir que a nivel de la totalidad de los encuestados considerando su primera, segunda y tercera elección la violencia se asocia fundamentalmente con los golpes y empujones y con la discriminación.

ÁMBITO DE LA VIOLENCIA DE ACUERDO A LOS ADOLESCENTES ENCUESTADOS EN LOS ENCUENTROS JUVENILES (EN PORCENTAJE). PROVINCIA DE SANTA FE. 2013.
En relación con el ámbito en el que se experimenta la violencia, como primera mención el 26% de los adolescentes encuestados considera que tiene lugar en la calle, el 21.1% lo asocia al noviazgo y el 15.4% considera que tiene lugar entre chicos y chicas de la misma edad.

Como segunda mención en primer lugar el 18.7% reconoce a la violencia en el ámbito de la familia, en segundo y tercer lugar el 16.3% al ámbito de la calle y de la escuela. Como tercera elección el 14.6% de los encuestados reconoce al ámbito de la violencia con el salir a la noche, el 13.8% identifica como ámbito a la calle y el 13% a las redes sociales.

Analizando la primera, segunda y tercera elección de los adolescentes encuestados se evidencia que entre las principales respuestas aparece la calle como ámbito donde se experimenta las principales situaciones de violencia.

PERCEPCIÓN DE SIGNIFICADO DE CUIDADO PARA LOS

ADOLESCENTES ENCUESTADOS EN LOS ENCUENTROS JUVENILES (EN PORCENTAJE). PROVINCIA DE SANTA FE. 2013.
Al consultarles a los adolescentes encuestados el significado de sentirse cuidado, como primera mención, el 41.5% reconoce que está asociado a saber que podés contar con alguien siempre que lo necesites, el 28.5% a ser amado/a y el 22% a sentirse querido.

Como segunda elección el 30.9% lo asocia con sentirse querido/a, el 24.4% a sentirse acompañado/a y el 17.9% a saber que podés contar con alguien siempre que lo necesites.

Como tercera elección el 32.8% considera que responde a sentirse acompañado/a y el 18.9% a saber que podés contar con alguien siempre que lo necesites.

De esta forma, considerando la primera, segunda y tercera elección de los adolescentes encuestados el significado de sentirse cuidado está asociado con saber que podés contar con alguien siempre que lo necesites.

ÁMBITO DONDE SE SIENTEN MÁS CUIDADOS LOS ADOLESCENTES ENCUESTADOS EN LOS ENCUENTROS JUVENILES (EN PORCENTAJE). PROVINCIA DE SANTA FE. 2013.
En cuanto al ámbito donde los adolescentes encuestados se sienten más cuidados surge como primera mención que el 81.3% reconoce al hogar, siguiéndole en importancia el 13% que considera que el sentimiento se da entre amigos/as.

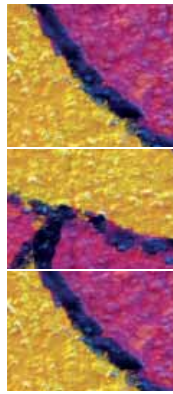
Como segunda elección el 35.8% identifica como ámbito donde se sienten cuidados a los amigos, el 26% reconoce a la escuela y el 8,9% a la casa.
Como tercera elección el 24.4% de los adolescentes encuestados identifica a los amigos como el ámbito donde se sienten más cuidados y el 13.8% a la escuela.
A manera de síntesis se evidencia que, considerando las tres elecciones, los adolescentes encuestados reconocen como principal ámbito donde se sienten más cuidados al hogar y los amigos.

"DE ESI SE HABLA"
PROGRAMA DE EDUCACIÓN SEXUAL INTEGRAL
Experiencia en Rafaela y Reconquista - 2013

Para la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe llegar a las escuelas, teniendo en cuenta que son las instituciones que mayor cantidad de chicas y chicos reúnen, siempre fue un desafío y un objetivo. En este sentido, la implementación del Programa de Educación Sexual Integral, que puso en articulación al Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud y la Universidad del Litoral, planteó un escenario posible ya que sus objetivos, en consonancia con los de la Campaña para la Defensoría, consisten en:
• Promover saberes y habilidades para la toma de decisiones conscientes y críticas en relación con el cuidado del propio cuerpo, las relaciones interpersonales, el ejercicio de la sexualidad y de los derechos de las niñas, los niños y jóvenes.
• Procurar igualdad de trato y oportunidades para mujeres y varones.
• Abordar con dinámicas participativas la violencia y el maltrato.
• Abordar con dinámicas participativas la vulneración de derechos y el abuso sexual en la adolescencia.

Cabe destacar que esta articulación se dio en el marco de la Primer Campaña Provincial para la Prevención del Maltrato hacia Niñas, Niños, y Adolescentes "La violencia deja marcas. No te borres. Sumate a escribir otra historia", promovida por la Defensoría. Una iniciativa compuesta por distintas líneas de acción que se desarrollaron durante el 2013; entre las que se encuentra "La voz de las y los chicos" que consiste en generar instancias de expresión y participación para que ellas y ellos cuenten qué entienden, viven, sienten, por violencia y mal trato y cuáles son sus ideas y propuestas para que se sientan cuidadas/os y protegidas/os. En el ámbito escolar el enfoque y recorte que se realizó de una temática tan amplia como lo es la violencia, estuvieron ligados a la violencia de género, a la violencia sexual y al descuido. No se abordó directamente, por más que los encuentros se desarrollen en la escuela, la violencia en contexto escolar; porque consideramos que aquello que se llama "violencia escolar" y que ocupa espacio en los medios de comunicación no puede referirse de ninguna manera a exclusivamente modos de ser y estar dentro de la institución escolar. Por el contrario, consideramos que lo que las y los adultos y el personal docente puedan percibir como violencia no necesariamente sea igual a lo que las y los chicos definan como tal.
Como Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe la intervención en este marco está ligada a la escucha de las definiciones y percepciones que las y los jóvenes tienen sobre la violencia, el maltrato y el cuidado. Se trata de un espacio y tiempo para "dar la voz" a quienes muchas veces en los ámbitos públicos y en los estudios y análisis del tema "no tienen voz".

El compromiso institucional asumido consistió en relevar y revalorizar la palabra de las chicas y chicos, para luego darla a conocer. También en el registro audiovisual de las jornadas, el registro escrito y la sistematización de todos los aportes de las y los jóvenes. Se participó de las jornadas de taller en cuatro escuelas de Rafaela y en cuatro escuelas de Reconquista, seleccionadas por el Programa Socioeducativo del Ministerio de Educación de la Provincia.



La modalidad elegida para el registro de los talleres fue la de Observación participante, centrando la prioridad para la observación y la escucha en respuesta a estas preguntas:

• ¿Qué dicen las y los jóvenes sobre violencia, derechos, cuidado, sexualidad? Se anotaron textualmente las frases, indicando el sexo, edad aproximada y de saber el nombre de quien lo dice.

• ¿Entre quiénes lo dicen? ¿Cómo son los intercambios de palabra? ¿Entre joven y joven, entre joven y coordinador/a de taller?

• ¿Cuál es el lenguaje corporal de las y los chicos? ¿Qué dicen sus cuerpos, sus movimientos, sus reacciones?

En una hoja de ruta se escribió el registro de cada jornada. La apertura de cada encuentro consistió en preguntar a las y los chicos qué entienden por sexualidad, impresiones que fueron escritas en un afiche. El cierre de los talleres se dio con la invitación a escribir un cadáver exquisito. Del análisis de estos materiales surgió que…

QUEREMOS SEGUIR HABLANDO DE… Y CON…

Las preguntas disparadoras para escribir el cadáver exquisito fueron "¿De qué querés seguir hablando?" y/o "¿Me siento escuchado/a? ¿Por quién?".

Tomando conciencia que toda clasificación es arbitraria y responde a principios de control y distribución del poder en las sociedades, se elaboró un esquema para sistematizar las respuestas que las y los chicos dieron.

Fue así que se llegó a identificar como temáticas de interés para continuar hablando, las siguientes:

• Profilaxis, métodos anticonceptivos, prevención de enfermedades.
• Mitos.
• Violencia en el noviazgo.
• Relaciones sexuales, juegos sexuales, masturbación.
• Homosexualidad.
• Drogas y alcohol en relación a la actividad sexual.
• Aborto.
• Cuerpo/ órganos reproductivos.
• Embarazo adolescente.

Menciones en Reconquista

¿DE QUÉ TE GUSTARÍA SEGUIR HABLANDO?	FREC.ABSOLUTA	FREC.RELATIVA
Profilaxis/Enfermedades/Anticonceptivos	104	37%
Relaciones/Juegos sexuales/Masturbación	57	21%
Violencia/Desigualdad de género	20	7%
Mitos	17	6%
Nada	16	6%
Embarazo adolescente	15	5%
Erostismo/Placer/Amor/Autoestima	14	5%
Homosexualidad	11	4%
Aborto	7	3%
Cuerpo	7	3%
Drogas y alcohol en relación con la actividad sexual	5	2%
Educación sexual	2	1%
Pedofilia	2	1%
Diferencias de edad en las relaciones	1	0%
Acoso por internet	0	0%
Trata	0	0%
TOTAL	**278**	**100%**

¿POR QUIÉN TE SENTÍS ESCUCHADO/A?	FREC.ABSOLUTA	FREC.RELATIVA
Familia	61	46%
Amigos/as	37	28%
Docentes	15	11%
Nadie	10	7%
Novios/as	7	5%
Profesionales/Especialistas	4	3%
TOTAL	**134**	**100%**

Nota: las respuestas a ambas preguntas se obtuvieron a través de la escritura anónima e individual. No se presentaron opciones previas, la tabulación se realizó en base al registro de los temas desarrollados por las y los chicos.

Menciones en Rafaela

¿DE QUÉ TE GUSTARÍA SEGUIR HABLANDO?	FREC.ABSOLUTA	FREC.RELATIVA
Profilaxis/Enfermedades/Anticonceptivos	35	25%
Violencia/Desigualdad de género	26	19%
Erostismo/Placer/Amor/Autoestima	15	11%
Relaciones/Juegos sexuales/Masturbación	13	9%
Embarazo adolescente	10	7%
Homosexualidad	10	7%
Nada	6	4%
Cuerpo	6	4%
Aborto	5	4%
Mitos	3	2%
Drogas y alcohol en relación con la actividad sexual	2	1%
Educación sexual	2	1%
Acoso por internet	2	1%
Trata	2	1%
Pedofilia	1	1%
Diferencias de edad en las relaciones	0	0%
TOTAL	**138**	**100%**

¿POR QUIÉN TE SENTÍS ESCUCHADO/A?	FREC.ABSOLUTA	FREC.RELATIVA
Familia	58	55%
Amigos/as	35	33%
Docentes	6	6%
Nadie	6	6%
Novios/as	1	1%
Profesionales/Especialistas	0	0%
TOTAL	**106**	**100%**

Nota: las respuestas a ambas preguntas se obtuvieron a través de la escritura anónima e individual. No se presentaron opciones previas, la tabulación se realizó en base al registro de los temas desarrollados por las y los chicos.

Bibliografía

AA.VV. (2006) *Niños, adolescentes, pobreza, marginalidad y violencia en América Latina y el Caribe: relaciones indisociables.* Organizadores: Irene Rizzini, Ricardo Fletes Corona, Maria Helena Zamora, Mariana Menezes Neumann (et al.). Rio de Janeiro: CIESPI.

ABRAMOVICH, Víctor (2006). "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo". En Revista de la CEPAL núm. 88 (abril). Santiago de Chile: CEPAL.

ABRAMOVICH, Víctor y Laura PAUTASSI (comps.) (2010). *La Medición de Derechos en las Políticas Sociales.* Buenos Aires: Editores del Puerto.

ALTHUSSER, Louis (1988). *Ideología y aparatos ideológicos del Estado.* Freud y Lacan. Nueva Visión: Buenos Aires.

ARIÉS, Philippe (1981). *História social da criança e da família.* [1a edición en francés: 1973]. Rio de Janeiro: Editora Guanabara.

AUYERO, Javier y María Fernanda BERTI (2013). *La violencia en los márgenes. Una maestra y un sociólogo en el conurbano bonaerense.* Buenos Aires: Editorial Katz.

BAJTIN, Mijail (1989). *Teoría y estética de la novela.* Madrid: Taurus.

BERNSTEIN, Basil (1988). *Poder, Educación y Conciencia. Sociología de la transmisión cultural.* Santiago de Chile: CIDE.

BONFATTI, Antonio y Rubén GALASSI (2012). *Plan Estratégico Provincial Visión 2030.* 1ª ed. Santa Fe: Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe.

BOURDIEU, Pierre y PASSERON Jean-Claude (2003). *Los Herederos.* Buenos Aires: Siglo XXI.

BOURDIEU, Pierre y Monique de SAINT MARTIN. (1998). "Las categorías del juicio profesoral". En Revista *Propuesta Educativa,* N°19 diciembre de 1998.

BRUNER, Jerome (2006). *Actos de significado. Más allá de la revolución cognitiva*. Madrid: Alianza Editorial.

BUSSO, Gustavo (2001). "Vulnerabilidad social: Nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI". Documento preparado para el Seminario Internacional "Las Diferentes Expresiones de la Vulnerabilidad Social en América Latina y Caribe". Santiago de Chile, Naciones Unidas: CEPAL.

BUSTELO GRAFFIGNA, Eduardo (2012). "Notas sobre infancia y teoría. Un enfoque latinoamericano". Trabajo presentado en el V Congreso Mundial de por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia. (Congreso de Adultos) San Juan, Argentina. 15-19 de octubre de 2012.

BUSTELO GRAFFIGNA, Eduardo (1998). "Expansión de ciudadanía y construcción de Democracia". En *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes.* Colección Cuadernos de debate. Santafé de Bogotá: UNICEF/Santillana.

BUSTELO GRAFFIGNA, Eduardo (2007). *El recreo de la infancia. Argumentos para otro comienzo.* Buenos Aires: Siglo XXI.

CÁRDENAS Boudey, S. (2013). "Mudanzas de la infancia. Entre la institucionalización, la ciudadanización y la mercantilización". Documentos de trabajo. C.A.B.A., Argentina: Red de Posgrados de CLACSO.

CASTEL, Robert (1995). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado.* Buenos Aires: Paidós.

CASTORIADIS, Cornelius (1983, 1989). *La institución imaginaria de la sociedad,* Caps. 1. "Marxismo y teoría revolucionaria"; 2. "El imaginario social y la institución". Barcelona: Ed. Tusquets.

CEPAL (2014). *Panorama Económico y Social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños 2013.* [En línea]. Disponible en: Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas. Disponible en: http://goo.gl/H8NSHS

CEPAL (2013). *Panorama Social de América Latina.* [En línea]. Disponible en: Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas. Disponible en: http://goo.gl/TeHg23

CEPAL (2010). *La Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir.* Santiago de Chile: Naciones Unidas. [En línea] Disponible en: http://goo.gl/DOmlyx

CEPAL–UNICEF (2010). *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe.* Naciones Unidas. [En línea] Disponible en: http://goo.gl/Ksq3Wh

CIPPEC-UNICEF (2006). *Entendiendo el Presupuesto Público: Una herramienta para garantizar el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes.* Módulo 1. Argentina.

COLÁNGELO, María Adelaida. (2003) Ponencia *"La mirada antropológica sobre la infancia Reflexiones y perspectivas de abordaje".* Serie Encuentros y Seminarios. Mesa: Infancias y juventudes. Pedagogía y formación. Conferencia Seminario Internacional La formación docente entre el siglo XIX. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.

CONAETI (2011). *Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo Adolescente.* C.A.B.A.: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación – CONAETI.

COPRETI Buenos Aires y UNICEF (2013). *Construyendo territorios sin trabajo infantil. Herramientas para la gestión de estrategias integrales con enfoque de desarrollo local.* [2010] Reedición 2013. Buenos Aires: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

CUETO, Emilia. Entrevista a Carina Kaplan. ElSigma.com 28/06/2012. [En línea] Disponible en: http://goo.gl/QKeaDk.

CUNILL GRAU, Núria (2010). "Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública". En *Revista del CLAD Reforma y Democracia.* Nº. 46, febrero 2010. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

CURCIO, Javier; GOLDSCHMIT Ariela y Manuela ROBBA (2012). *Gasto público dirigido a la niñez en América Latina y el Caribe: Principales experiencias de medición y análisis distributivo.* Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CUSSIANOVICH, Alejandro (2003). *Taller de PDN.* Panajachel. Guatemala: Save the Children.

DEBORD, Guy (2008). *La sociedad del espectáculo.* Valencia: Pre-textos.

DEFENSORÍA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES DE LA PROVINCIA DE SANTA FE (2013). I*nforme de Gestión 2012.* Construyendo una nueva institucionalidad por la niñez y la adolescencia santafesina. [CD Rom]. Rosario–Santa Fe.

DELEUZE, Gilles (1991). "Posdata sobre las sociedades de control". En Ferrer Christian (comp.). *El lenguaje literario.* Tomo 2. Montevideo: Editorial Nordan.

DÍAZ, Cristina (1998). "El ciclo de las políticas públicas locales:

notas para su abordaje y reconstrucción" en Venesia, Juan Carlos (Comp.): *Políticas públicas y desarrollo local*, Rosario: Fundación Instituto de Desarrollo Regional.

DOWDNEY, Luke (2003). *Children of the Drug Trade: A Case Study of Organised Armed Violence in Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Viva Rio / ISER, 7 Letras.

DURÁN STRAUCH, Ernesto y Elisabeth VALOYES BEJARANO (editores) (2010). *Monitoreo de derechos de la niñez y la adolescencia. Reflexiones sobre lo aprendido*. Bogotá D. C.: Instituto Iberoamericano para el Desarrollo y la Innovación Educativa - Universidad Nacional de Colombia.

FOUCAULT, Michel (2008). *El nacimiento de la clínica. Una arqueología de la mirada médica*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

FOUCAULT, Michel (2002). *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

FOUCAULT, Michel (1994). *Dit et écrits, 1954-1988*. (Vol. IV). París: Gallimard.

FREIRE, Paulo (1970). *Pedagogía del oprimido*. México: Siglo XXI Editores.

GALDAMES, Susan y Ana María ARON (2007). "Construcción de una Escala Para Medir Creencias Legitimadoras de Violencia en la Población Infantil". En Revista Psykhe. Vol. 16, n. 1, pp. 15-25. ISSN 0718-2228. [En línea] Disponible en: http://goo.gl/mfLCMZ

GARCÍA CANCLINI, Néstor. (1995). *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. México: Ed. Grijalbo.

GARLAND, David (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. 1ª Ed. Barcelona: Gedisa.

GARLAND, David (1999). *Castigo y sociedad moderna*. Un estudio de teoría social. 1ª Ed. en español. México: Siglo XXI Editores.

GIBERTI, Eva (comp.). (1997) *Políticas y Niñez*. Buenos Aires: Editorial Losada.

GRINBERG, Julieta (2008). "Transformaciones en el tratamiento de la niñez en riesgo. Reflexiones sobre un dispositivo de protección a la infancia en la Ciudad de Buenos Aires". *Cuadernos de Antropología Social Nº 27*, pp. 155–174. FFyL – UBA – ISSN: 0327-3776

HORN, Robert V. (1993). *Statistical indicators for the economic and social sciences*. Hong Kong: Cambridge University Press.

HUMANES, María Luisa. "El encuadre mediático de la realidad social. Un análisis de los contenidos informativos en televisión". Artículo Resumen. [En Línea] Disponible en: http://goo.gl/0UcbFf

IINNA-OEA (mayo 2010). *La participación de niños, niñas y adolescentes de las Américas. A 20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño*. Montevideo: Instituto Interamericano del Niño–OEA.

INSTITUTO DE LA MUJER DE CASTILLA DE LA MANCHA (2010). *Guía para la elaboración de indicadores de género*. Unidad para la Igualdad de género en Castilla la Mancha. Dep. Legal TO-0094-2010.

INADI (2010) *Informes INADI: Buenas prácticas en la comunicación pública. Discriminación en Internet. Redes sociales*. [En línea] Disponible en: http://goo.gl/3RA9sO

KAPLAN, Carina y Claudia BRACCHI (comps.) (2013). *Imágenes y discursos sobre los jóvenes*. La Plata: DGCyE, Universidad Nacional de La Plata.

KAPLAN, Carina (2011). "Jóvenes en turbulencia. Miradas críticas contra la criminalización de los estudiantes". En *Propuesta Educativa* N° 35, Año 20, Junio 2011, Vol. 1. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

KAPLAN, Carina (dir.) (2009). *Violencia escolar bajo sospecha*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

KAPLÚN, Mario (2002). *Una pedagogía de la comunicación. (El comunicador popular)*. La Habana: Editorial Caminos.

LACLAU, Ernesto y Chantal MOUFFE (1987). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Madrid: Siglo XXI.

LACLAU, Ernesto y Chantal MOUFFE (2004). *Hegemonía y estrategia socialista* [1985]. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

LACLAU, Ernesto (1996). "¿Por qué los significantes vacíos son importantes para la política?" En *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires: Ariel.

LANGEVIN, Julián (2011). "Nuevos paradigmas en materia de restitución internacional". En: *Acceso a la Justicia de Niñas, Niños y Adolescentes. Estrategias y Buenas Prácticas de la Defensa Pública*. Buenos Aires: Ministerio Público de la Defensa y UNICEF.

LEGRAN, Paul (1969). *Crónica de la UNESCO*. Vol. XV. N° 7-8, julio-agosto.

LÓPEZ María Teresa y Natacha GENTILE (2008). *Sistema de indicadores económicos y sociales: la importancia del análisis integrado*. Universidad Nacional de Mar del Plata: Centro De Investigación, Seguimiento y Monitoreo del Desarrollo Fac. de Ciencias Económicas y Sociales.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN Y UNICEF Argentina (2013). *Encuesta sobre condiciones de vida de niñez y adolescencia. Principales Resultados*. Argentina: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación–Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN Y UNICEF Argentina (2012). *Situación de Niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina*. Argentina: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA PROVINCIA DE SANTA FE (2013). *Estándares de calidad. Prácticas y condiciones de alojamiento en los ámbitos de cuidados alternativos residenciales para niñas, niños y adolescentes*. Santa Fe: Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de Santa Fe.

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL DE LA PROVINCIA DE SANTA FE. *El trabajo infantil en Santa Fe, 2010*. Documento de Trabajo Nº 4. [En línea] Disponible en: Santa Fe: Gobierno de Santa FE, MTySS – CoPreTi. Disponible en: http://goo.gl/pwKdRh

MINUJÍN, Alberto (Ed.) (1993). *Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina*. Buenos Aires: Ed. Losada / UNICEF.

MUTCHINIK, Agustina. (2010) "Las violencias y la confianza en la escuela secundaria desde la mirada de jóvenes escolarizados". En *Zona próxima*, Revista del Instituto de Estudios en Educación Universidad del Norte-Colombia. N°13, julio-diciembre.

NACIONES UNIDAS (2006). *La Violencia contra niñas, niños y adolescentes. Informe de América Latina en el marco del Estudio*

Mundial de las Naciones Unidas 2006. ONU. [En línea] Disponible en: http://goo.gl/G0YBd9

NACIONES UNIDAS (2007). *Convención Internacional Sobre Los Derechos Del Niño.* UNICEF Comité Español, Nuevo Siglo, Madrid.

OBSERVATORIO ARGENTINO DE DROGAS–SEDRONAR (2012). *Quinta Encuesta Nacional a Estudiantes de Enseñanza Media 2011*. Informe Final de Resultados. [En línea] Disponible en: Argentina: SEDRONAR. Disponible en: http://goo.gl/ByJNGs

OBSERVATORIO ARGENTINO DE DROGAS–SEDRONAR (2010). *Estudio Nacional en población de 12 a 65 años, sobre consumo de sustancias psicoactivas,* Argentina 2010. Informe de Resultados. Argentina: SEDRONAR. [En línea] Disponible en: http://goo.gl/M0yQN1

OBSERVATORIO ARGENTINO DE DROGAS–SEDRONAR (2007). *Aspectos cualitativos del consumo de Pasta Base de Cocaína / Paco.* Argentina: SEDRONAR. [En línea] Disponible en: http://goo.gl/Pm36JJ

OBSERVATORIO ARGENTINO DE DROGAS–SEDRONAR (2006). *Estudio sobre consumo de sustancias psicoactivas en Niñas, niños y adolescentes en situación de calle.* [En línea] Disponible en: Argentina: SEDRONAR. Disponible en: http://goo.gl/3kB3Lx

OLWEUS, Dan (2004). *Conductas de acoso y amenaza entre escolares.* [1ª ed. 1998]. Madrid: Ediciones Morata. ISBN: 84-7112427-0

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (2002). *Informe Mundial sobre la violencia y la salud. Resumen.* Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud. Washington, D.C. [En línea] Disponible en: http://goo.gl/wbkxY5

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. (2009). *Sistema de Información sobre Primera Infancia en Iberoamérica.* Documento de presentación. Madrid: OEI.

PAUTASSI, Laura (2010). "Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición". En *La Medición de Derechos en las Políticas Sociales,* Abramovich, Victor y Laura Pautassi (comps), Buenos Aires: Editores del Puerto.

PAUTASSI Laura y Laura ROYO (2012). *Enfoque de Derechos en las Políticas de Infancia.* Indicadores para su medición. Santiago de Chile: CEPAL–UNICEF.

PERIODISMO SOCIAL-CAPÍTULO INFANCIA. *Niñez y adolescencia en la prensa argentina.* Monitoreo 2004/2007. Dossier especial Violencia y Educación.

PNUD (2013). Informe sobre Desarrollo Humano 2013 *El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso.* [En línea] Disponible en: New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: http://goo.gl/MctQDv

PNUD (2000). *Informe de Desarrollo Humano.* México–Barcelona: Ed. Mundi Prensa.

PONTY, Maurice Merleau (1985). *Fenomenología de la percepción.* Barcelona: Planeta Agostini.

PROUT Alan and Allison JAMES (2005) [1990]. "¿A new paradigm for the Sociology of Chidhoof? Provenance, Promise and Problems". En PROUT, A. and JAMES, A. (comp.) *Constructing and Reconstructing Childhood.* Bristol: Taylor & Francis e-Library. UK; pp. 7-32.

PUIGGRÓS, Adriana (1996). *Historia de la Educación en Argentina. Sujetos, Disciplina y Curriculum.* Buenos Aires: Galerna.

ROMÁN, Marcela y F. Javier MURILLO (2011). "América Latina: violencia entre estudiantes y desempeño escolar". En Revista CEPAL N° 104, pp. 37-54.

REGUILLO, Rosana (2008). "Las múltiples fronteras de la violencia: jóvenes latinoamericanos entre la precarización y el desencanto". En *Pensamiento Iberoamericano N°3 Inclusión y ciudadanía: perspectivas de la juventud en Iberoamérica.* Madrid: AECID – Fundación Carolina.

SABIO, Marcela (2011). *Narración oral. El arte de leer el mundo con todo el cuerpo y a viva voz.* Rosario: Editorial Ciudad Gótica.

SAVE THE CHILDREN SUECIA (2004). *Programación de los Derechos del Niño.* Guía de Capacitación. ISBN: 9972-696-27-8. Lima: Save The Children.

SECRETARÍA DE DERECHOS HUMANOS DEL MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS DE LA NACIÓN (2010). *Justicia Restaurativa en el Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil: conceptos, perspectivas y mecanismos procesales para su implementación.* Buenos Aires: SNyA.

SECRETARÍA DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES; UNICEF Argentina (2013). *Hacia un sistema de información integrado sobre la situación de la niñez y adolescencia.* La experiencia de la implementación del REUNA en la provincia de Buenos Aires. Buenos Aires: REUNA; SNyA; UNICEF, Grupo PHAROS.

SIRVENT, María Teresa (1998). *Poder, participación y múltiples pobrezas: la formación del ciudadano en un contexto de neoconservadurismo, políticas de ajuste y pobreza* (Mimeo).

STAAB, Silke (2013). *Protección Social para la infancia y adolescencia en Chile*. ISSN: 1564-4162. Santiago de Chile: Publicaciones de las Naciones Unidas.

TENTI FANFANI, Emilio (1993). "Cuestiones de exclusión social y política". En MINUJÍN, Alberto (Ed.). *Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina.* Buenos Aires: Ed. Losada / UNICEF.

UNICEF (2013) *Por una comunicación democrática de la niñez y la adolescencia.* [En línea] Disponible en: Buenos Aires: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) - Afsca – Defensoría del Público. Disponible en: http://goo.gl/XuXyUs

UNICEF (2000). *La violencia doméstica contra mujeres y niñas.* Innocenti Digest N° 6. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia; Centro de Investigaciones Innocenti. Florencia, Italia. [En línea] Disponible en: http://goo.gl/lgFow6

UNICEF (2005). *¿Cómo influenciar una mayor Inversión Social en Infancia?* ISBN: 92-806-3878-5. [En línea] Disponible en: Panamá: UNICEF Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Disponible en: http://goo.gl/CvBPnG

UNICEF (2004) *Estado Mundial de la Infancia 2005.* ISBN 92-806-3819-X. [En línea] Disponible en: New York: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Disponible en: http://goo.gl/gpOL4l

UNICEF (2010). *Gasto Público Social Dirigido a la Niñez en la Argentina. Programas de Ayuda Directa.* [Boletín de Divulgación].

UNICEF ARGENTINA Y MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS. *Gasto Público Social dirigido a la Niñez en la Argentina.* (1995-2007). [En línea] Disponible en: Buenos Aires, Argentina. Disponible en: http://goo.gl/PJerzO

UNICEF y SECRETARÍA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA (2008). *Adolescentes en el Sistema Penal. Situación*

actual y propuestas para un proceso de transformación. Buenos Aires: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

UNICEF Argentina (2005). "*Participación de niños, niñas y adolescentes".* Cuadernillo 3. Colección: Comunicación, Desarrollo y Derechos. Buenos Aires: UNICEF.

UNICEF–FLACSO ARGENTINA (2011). *Clima, conflictos y violencia en la escuela. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia* (UNICEF)–Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Buenos Aires.

UNICEF ESPAÑA Y OBSERVATORIO DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS (2010). *Propuesta de un sistema de indicadores sobre bienestar infantil en España.* Madrid: UNICEF.

UNODC [Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito] (2013). *World Drug Report 2013.* New York: United Nations publication.

UNODC (2010). *Consumo de Drogas en Población Privada de Libertad y la Relación entre Delito y Droga.* Cuarto Informe Conjunto. [En línea] Disponible en: Sistema Subregional de Información e Investigación sobre Drogas en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay. Disponible en: http://goo.gl/kC0y0w

VALEZUELA ARCE, José M. (coord.) (2003). *Los estudios culturales en México.* Fondo de Cultura Económica–CONACULTA. México.

VOLNOVICH, Juan Carlos (1999). *El niño del "siglo del niño".* Buenos Aires: Editorial Lumen.

MARCO NORMATIVO

Convención Internacional de los Derechos del Niño (1989).

Constitución Nacional de la República Argentina (1994).

Ley Nacional 26.061 de Protección Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes (2005).

Ley Nacional 10.903 de Patronato de Menores (1919).

Ley Provincial 11.452 Código Procesal de Menores (1996).

Ley Nacional 22.278 "Régimen Penal de Minoridad" (1980).

Ley Nacional 22.803 "Elevase La Edad Mínima de Punibilidad Respecto de Menores Que Cometieren Delitos" (1983).

Ley Nacional 24.284 "Creación Defensoría del Pueblo de la Nación" (1993).

Ley Nacional 23.737 sobre tenencia y tráfico de estupefacientes (1989).

Ley Nacional 24.779 de Adopción (1997).

Ley Nacional 26.390 de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente (2008).

Ley Nacional 26.522 Servicios de Comunicación Audiovisual (2009).

Ley Provincial 12.967 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescente (2009). Decreto Reglamentario 619/2010 (2010).

Ley Provincial 10.396 Creación Defensoría del Pueblo (1990).

Ley Provincial 13.093 Adhesión Ley 25.854. Creación Registro Único Provincial de Aspirantes a Guarda con Fines Adoptivos (2010).

Ley Provincial 11.452. Código Procesal de Menores (1996) .

Decreto Provincial 39 "Programa de Fortalecimiento de las prácticas y condiciones en los ámbitos de cuidados alternativos residenciales para niñas.

Resolución Ministerio de Trabajo y Seguridad Social Provincia de Santa Fe 216/13 sobre Trabajo Adolescente Protegido.

Convenios, Opiniones Consultivas y Observaciones Generales

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva (2002).

"100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la Justicia de las personas en condición de vulnerabilidad" XIV Cumbre Judicial Iberoamericana (2006).

Observación General N° 14 (2013): "Consideración primordial del interés superior del niño para la toma de decisiones". CRC/C/GC/14. [En línea] Disponible en: Naciones Unidas: Comité de los Derechos del Niño. Disponible en: http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.GC.13_sp.pdf

Observación General N° 13 (2011): "Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia". CRC/C/GC/13. [En línea] Disponible en: Naciones Unidas: Comité de los Derechos del Niño. Disponible en: http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.GC.13_sp.pdf

Observación General N° 12 (2009): "El derecho del niño a ser escuchado". CRC/C/GC/12. [En línea] Disponible en: Naciones Unidas: Comité de los Derechos del Niño. Disponible en: http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/CRC-C-GC-12_sp.doc

Observación General N° 10 (2007): "Los derechos del niño en la justicia de menores". CRC/C/GC/10. [En línea] Disponible en: Naciones Unidas: Comité de los Derechos del Niño. Disponible en: http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC10_sp.doc

Convenio N° 138 de OIT sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo (de 1973, ratificado por Argentina en 1996 especificando como edad mínima los 14 años y en 2010 estableciendo como edad mínima los 16 años).

Convenio N° 182 de OIT sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación (de 1999, ratificado por el país en 2001).

Convenio N° 182 de la OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (1999).

Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad. Adoptadas por la Asamblea General en su Resolución 45/113, de 14 de diciembre de 1990.

Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing). Adoptadas por la Asamblea General en su Resolución 40/33, de 28 de noviembre de 1985.

Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio). Adoptadas por la Asamblea General en su Resolución 45/110, de 14 de diciembre de 1990.

Índice mapas, tablas y gráficos

PARTE 2. PRIMERAS LECTURAS DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN Y EL DERECHO A LA INTEGRIDAD DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Gráfico 2.1. Casos atendidos por la Defensoría de niñas, niños y adolescentes según Derechos Vulnerados (en porcentaje). Provincia de Santa Fe. 2013. 58

Gráfico 2.2. Casos atendidos por la Defensoría de niñas, niños y adolescentes según tema (en porcentaje). Provincia de Santa Fe. 2013. 59

CAPÍTULO 4. INDICADORES SOCIODEMOGRÁFICOS Y CONDICIONES DE VIDA

4.1. Indicadores sociodemográficos

Mapa 4.1.1. Cantidad de niñas, niños y adolescentes. Departamentos de la Provincia de Santa Fe. 2010. 64

Mapa 4.1.2. Peso relativo de niñas, niños y adolescentes. (en porcentaje). Provincia de Santa Fe. 2010. 65

Gráfico 4.1.1. Población según Procedencia (en porcentaje). Provincia de Santa Fe. 2010. 66

Gráfico 4.1.2. Población según Procedencia (en porcentaje). Departamentos de la Provincia de Santa Fe. 2010. 67

Gráfico 4.1.3. Población de niñas, niños y adolescentes según rango de edad. (en porcentaje). Provincia de Santa Fe. 2010. 68

Gráfico 4.1.4. Población de 0-19 años en viviendas particulares según rango etario y tipo de dificultad o limitación permanente (en porcentaje). Provincia de Santa Fe. 2010. 69

Gráfico 4.1.5. Población de 0-19 años en viviendas particulares según sexo y tipo de dificultad o limitación permanente (en porcentaje). Provincia de Santa Fe. 2010. 70

Gráfico 4.1.6. Tendencias Natalidad, Mortalidad Infantil, Materna y General. Provincia de Santa Fe. 1997-2010. 71

4.2. Indicadores sobre condiciones de vida

Gráfico 4.2.1. Viviendas particulares según tipo (en porcentaje). Departamentos de la Provincia de Santa Fe. 2010. 72

Gráfico 4.2.2. Hogares sin cobertura de agua de red (en porcentaje). Departamentos de la Provincia de Santa Fe. 2010. 73

Gráfico 4.2.3. Hogares sin cobertura de agua de red, 0 a 17 años y población total. Departamentos de la Provincia de Santa Fe. 2010. 74

Gráfico 4.2.4. Hogares sin cobertura de agua de red, 0 a 17 años y población total. Total provincias. 2010. 75

Gráfico 4.2.5. Hogares sin desagües cloacales (en porcentaje). Departamentos de la Provincia de Santa Fe. 2010. 76

Gráfico 4.2.6. Hogares sin desagües cloacales, 0 a 17 años y población total (en porcentaje). Departamentos de la Provincia de Santa Fe. 2010. 77

Gráfico 4.2.7. Hogares sin desagües cloacales, 0 a 17 años y población total (en porcentaje).Total provincias. 2010. 78

Gráfico 4.2.8. Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (en porcentaje). Departamentos de la Provincia de Santa Fe. 2010. 79

Gráfico 4.2.9. Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas, 0 a 17 años y población total (en porcentaje). Departamentos de la Provincia de Santa Fe. 2010. 80

Gráfico 4.2.10. Hogares con NBI, 0 a 17 años y población total. Total provincias. 2010. 81

Gráfico 4.2.11. Hogares según régimen de tenencia (en porcentaje). Departamentos de la Provincia de Santa Fe. 2010. 82

Gráfico 4.2.12. Hogares con hacinamiento crítico (en porcentaje). Departamentos de la Provincia de Santa Fe. 2010. 84

Gráfico 4.2.13. Necesidades Básicas Insatisfechas por Hacinamiento Crítico (en porcentaje). Departamentos de la Provincia de Santa Fe. 2010. 85

Gráfico 4.2.14. Hogares con hacinamiento, 0 a 17 años y población total. Total provincias. 2010. 86

CAPÍTULO 5. INVERSIÓN SOCIAL EN INFANCIA. EL DERECHO A RECIBIR EL MÁXIMO DE LOS RECURSOS QUE DISPONE EL ESTADO

5.2. Gasto Público Social Provincial dirigido a Niñez

Tabla 5.2.1. Gasto Público Social Provincial dirigido a la Niñez (en valores absolutos y porcentaje). 2001-2012. 99

Tabla 5.2.2. Evolución del GPSPdN según clase. Provincia de Santa Fe. 2001-2012. 103

Tabla 5.2.3. GPSPdN según categorías. Provincia de Santa Fe. Promedio período 2001-2012. 106

Grafico 5.2.1. Evolución del gasto destinado a niñez. Promedio país y Santa Fe. 2003-2009 (en millones de pesos constantes de 2003). 93

Grafico 5.2.2.Evolución del gasto destinado a niñez. Provincia de Santa Fe. 2003-2012 (en millones de pesos y en millones de pesos constantes de 2003). 94

Grafico 5.2.3. Evolución del gasto destinado a niñez, por niño. Total general Argentina y Santa Fe. 2001-2009 (en pesos corrientes). 96

Grafico 5.2.4. Evolución del GPSPdN en porcentaje de GP Provincial Total. Argentina y Santa Fe. 2001-2009 (en porcentaje). 97

Grafico 5.2.5. Evolución del GPSPdN en porcentaje de GP Provincial Social. Argentina y Santa Fe. 2001-2009 (en porcentaje). 98

Grafico 5.2.6. Gasto Público Social Provincial dirigido a la Niñez (en valores absolutos y porcentaje). 2001-2012. 100

Gráfico 5.2.7. Evolución del GPSPdN según clase. Promedio País y Santa Fe. 2001-2009. 102

Gráfico 5.2.8. Evolución del GPSPdN según clase. Provincia de Santa Fe. 2001-2012. 104

Grafico 5.2.9. Estructura porcentual del gasto destinado a la niñez según especificidad del gasto. 2012. 105

Gráfico 5.2.10. Estructura porcentual del gasto destinado a la niñez según área temática o categoría (en porcentaje del gasto total provincial). Provincia de Santa Fe. 2012. 108

CAPÍTULO 6. PROTECCIÓN INTEGRAL Y ACCESO A LA JUSTICIA. ASPECTOS CRÍTICOS

6.1. Niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales

Tabla 6.1.1. Niñas, niños y adolescentes en Centros residenciales públicos y privados según rango etario y sexo. Departamentos de la Provincia de Santa Fe. 2013. 118

Tabla 6.1.2. Niñas, niños y adolescentes en familias solidarias según rango etario y sexo. Departamentos de la Provincia de Santa Fe. 2013. 119

Mapa 6.1.1. Niñas, niños y adolescentes con medidas excepcionales en relación con la población de 0-17 años por Departamento. Provincia de Santa Fe. 2013. 120

Gráfico 6.1.1. Guardas otorgadas con intervención del RUAGA (en porcentaje). Nodos de la Provincia de Santa Fe . 2013. 123

Gráfico 6.1.2. Niñas, niños y adolescentes en proceso de guarda con fines adoptivos según rango etario (en porcentaje). Provincia de Santa Fe. 2013. 124

Gráfico 6.1.3. Casos atendidos por la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes relativos al Centro de Vida según subtema (en porcentaje). Delegación Rosario. Provincia de Santa Fe. 2012. 125

Gráfico 6.1.4. Casos atendidos por la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes relativos al Centro de Vida según subtema (en porcentaje). Delegación Santa Fe. Provincia de Santa Fe. 2012. 126

Gráfico 6.1.5. Casos atendidos por la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentesrelativos al Centro de Vida según subtema (en porcentaje). Delegación Rosario. Provincia de Santa Fe. 2013. 127

Gráfico 6.1.6. Casos atendidos por la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes relativos al Centro de Vida según subtema (en porcentaje). Delegación Santa Fe. Provincia de Santa Fe. 2013. 128

6.2. Trabajo Infantil

Tabla 6.2.1. Grado de difusión de las actividades infantiles económicas y no económicas según grupo de edad y sexo (en porcentaje). Provincia de Santa Fe. 2004. 133

Tabla 6.2.2. Niñas, niños y adolescentes de 5 a 17 años que realizan alguna actividad laboral según tipo (en porcentaje). Provincia de Santa Fe. 2004. 134

Tabla 6.2.3. Actividades productivas con participación infantil según región. Provincia de Santa Fe. 2010. 136

Tabla 6.2.4. Población atendida en Centros de Cuidado Infantil, según perfil, distribución territorial y actividad económica del grupo familiar. Provincia de Santa Fe. 2013. 138

Tabla 6.2.5. Niñas, niños y adolescentes atendidos en CCI, según rango etario (en cantidad y porcentaje). Provincia de Santa Fe. 2013. 139

Tabla 6.2.6. Tipos de Autorización para el Trabajo Adolescente según Res. N° 216/13. Provincia de Santa Fe. 2013. 140

Gráfico 6.2.1. Niñas, niños y adolescentes atendidos en CCI, según rango etario (en porcentaje). Provincia de Santa Fe. 2013. 137

6.3. Justicia Penal Juvenil

Tabla 6.3.1. Programas para adolescentes en conflicto con la ley penal según nodo, tipo y órgano interviniente. Nodos de la Provincia de Santa Fe. 2013. 144

Tabla 6.3.2. Evolución de la Población adolescente en conflicto con la Ley Penal en dispositivos institucionales. Años 207-2013. Provincia de Santa Fe. 145

Gráfico 6.3.1. Evolución de la Población adolescente atendida por la Dirección de Justicia Penal Juvenil según modalidad. Provincia de Santa Fe. 2007-2013. 146

CAPÍTULO 7. LA VULNERABILIDAD SOCIAL DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. ESCENARIOS Y CONTEXTOS

7.1. Avanzar en miradas más complejas: pobreza, exclusión y "cuestión social"

Gráfico 7.1.1. Evolución del Coeficiente de Gini en el Aglomerado La Capital. IV Trimestre 2003-2011. 164

Gráfico 7.1.2. Evolución del Coeficiente de Gini en el Conglomerado Rosario. IV Trimestre 2003-2011. 165

7.2. Entornos de las violencias

Tabla 7.2.1. Intervenciones realizadas por los Equipos Socioeducativos en los niveles inicial, primario y medio según tipo de problemática. Provincia de Santa Fe. 2012. 180

Gráfico 7.2.1. Casos atendidos por la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes relativos a violencia según tipo de violencia ejercida (en porcentaje). Delegación Rosario. Provincia de Santa Fe. 2012. 172

Gráfico 7.2.2. Casos atendidos por la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes relativos a violencia según tipo de violencia ejercida (en porcentaje). Delegación Santa Fe. Provincia de Santa Fe. 2012. 173

Gráfico 7.2.3. Casos atendidos por la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes relativos a violencia según tipo de violencia ejercida (en porcentaje) . Delegación Rosario. Provincia de Santa Fe. 2013. 174

Gráfico 7.2.4. Casos atendidos por la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes relativos a violencia según tipo de violencia ejercida (en porcentaje) . Delegación Santa Fe. Provincia de Santa Fe. 2013. 175

Gráfico 7.2.5. Denuncias según tipo (en porcentaje). Provincia de Santa Fe. 2012. 177

Gráfico 7.2.6. Intervenciones realizadas por los Equipos Socioeducativos en los niveles inicial, primario y medio según tipo de problemática (en porcentaje). Provincia de Santa Fe. 2012. 181

7.3. ¿Adolescentes peligrosos o adolescentes en peligro?

Tabla 7.3.1. Niñas, niños y adolescentes victimas de homicidios dolosos según rango etario. Provincia de Santa Fe. 2013. 187

Tabla 7.3.2. Niñas, niños y adolescentes víctimas de homicidios dolosos según localidad donde tuvieron lugar. Provincia de Santa Fe. 2011-2013. 188

Tabla 7.3.3. Niñas, Niños y Adolescentes víctimas de homicidios dolosos según medio empleado. Provincia de Santa Fe. 2011-2013. 190

Tabla 7.3.4. N° de homicidios dolosos según tipo de lugar. Provincia de Santa Fe. 2011-2013. 192

Tabla 7.3.5. N° de homicidios dolosos según circunstancia. Provincia de Santa Fe. 2011-2013. 193

Gráfico 7.3.1. Defunciones de adolescentes por causas externas. Provincia de Santa Fe. 2008-2011. 185

Gráfico 7.3.2. Defunciones de adolescentes según causa externa (en porcentaje). Provincia de Santa Fe. 2010-2011. 186

Gráfico 7.3.3. Niñas, niños y adolescentes víctimas de homicidios dolosos según sexo. Provincia de Santa Fe. 2011-2013. 189

Gráfico 7.3.4. Niñas, Niños y Adolescentes víctimas de homicidios dolosos según medio empleado (en porcentaje). Provincia de Santa Fe. 2011-2013. 191

Gráfico 7.3.5. Homicidios dolosos según tipo de lugar. Provincia de Santa Fe (en porcentaje). 2011-2013. 192

Gráfico 7.3.6. Homicidios dolosos según circunstancia (en porcentaje). Provincia de Santa Fe. 2011-2013. 193

7.4. Consumo problemático de sustancias pscioactivas.

Tabla 7.4.1. Factores de riesgo asociados a la violencia. 197

Tabla 7.4.2. Niñas, niños y adolescentes detenidos con sustancias psicoactivas según edades. Provincia de Santa Fe. 2013. 201

Gráfico 7.4.1. Niñas, niños y adolescentes detenidos con sustancias psicoactivas según género (en porcentaje). Provincia de Santa Fe. Enero-octubre 2013. 202

Gráfico 7.4.2. Niñas, niños y adolescentes detenidos con sustancias psicoactivas según edades (en porcentaje). Provincia de Santa Fe. Enero-octubre 2013. 203

Gráfico 7.4.3. Niñas, niños y/o adolescentes detenidos según tipo de procedimiento seguido para la detención (en porcentaje). Provincia de Santa Fe. Enero-octubre de 2013. 204

CAPÍTULO 8. LOS PRINCIPIOS DEL ENFOQUE DE DERECHOS COMO GUÍAS EN EL HACER INSTITUCIONAL: PLURALIDAD, UNIVERSALIDAD, INTEGRALIDAD, TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN

Gráfico 8.1.Temas trabajados por los principales diarios de la ciudad de Rosario y Santa Fe según prevalencia (en porcentaje). Provincia de Santa Fe. 2013. 216

Gráfico 8.2. Fuentes consultadas por los principales diarios de la ciudad de Rosario y Santa Fe (en porcentaje). Provincia de Santa Fe. 2013. 217

Gráfico 8.3. Fuentes utilizadas por los principales diarios de la ciudad de Rosario y Santa Fe (en porcentaje). Provincia de Santa Fe. 2013. 218

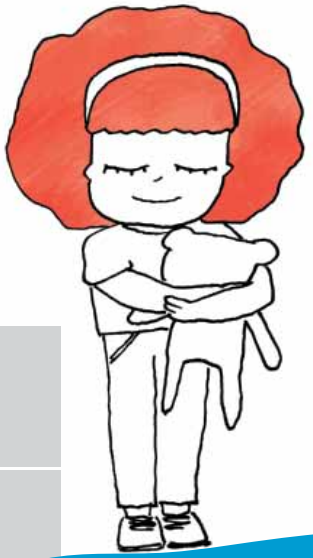
Gráfico 8.4. Utilización de estadísticas por los principales diarios de la ciudad de Rosario y Santa Fe (en porcentaje). Provincia de Santa Fe. 2013. 220
Gráfico 8.5. Mención de Políticas Públicas por los principales diarios de la ciudad de Rosario y Santa Fe (en porcentaje). Provincia de Santa Fe. 2013. 221
Gráfico 8.6. Mención de legislaciones por los principales diarios de la ciudad de Rosario y Santa Fe (en porcentaje). Provincia de Santa Fe. 2013. 221
Gráfico 8.7. Términos peyorativos utilizados por los principales diarios de la ciudad de Rosario y Santa Fe (en porcentaje). Provincia de Santa Fe. 2013. 222

Agradecimientos

El Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia agradece a las siguientes instituciones y sus referentes por su valioso aporte y colaboración que hicieron posible concretar su primer año de vida.
De igual modo, renueva su compromiso de seguir trabajando por el cumplimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes santafesinos.

Gobernador de la Provincia de Santa Fe - Antonio Bonfatti / Vicegobernador de la Provincia de Santa Fe - Jorge Henn / Ministro de Gobierno y Reforma del Estado - Rubén Galassi / Ministro de Justicia Y DDHH. Juan Lewis / Ministro de Seguridad. Raul Lamberto / Ministro de Economia - Ángel Sciara / Ministro de Producción. Carlos Fascenidini / Ministro de Salud. Mario Drisun / Ministro de Trabajo y Seguridad Social. Julio Genesini / Ministra de Desarrollo Social. Mónica Bifarello / Ministro de Obras Públicas y Vivienda. Julio Schneider / Ministro de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente. Antonio Ciancio / Ministra de Educación. Claudia Balague / Ministra de Cultura e Innovación. María de los Angeles "Chiqui" Gonzalez / Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe / Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe / Municipalidad de Santa Fe / Municipalidad de Rosario / Honorable Concejo Municipal de Santa Fe / Honorable Concejo Municipal de Rosario / Municipalidad de Reconquista / Municipalidad de Rafaela / Municipalidad de Venado Tuerto

Alianza Francesa Rosario / Asociación Defensores del Pueblo de la República Argentina - ADPRA / Borsellino Impresos / Centro Cultural Parque España / Centro de la Juventud Rosario / CHEQUEADO.COM / CIPPEC / Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas / Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual / Espacio Socioeducativo "El Patio" Santa Fe / Federación Iberoamericana del Ombudsman - FIO / Fundación Diario La Capital / Fundación Teatro El Círculo / Instituto Autárquico Provincial de Obra Social - IAPOS / Instituto de Estudios Sociales y Legales del Uruguay - IELSUR / Instituto de Género, Derecho y Desarrollo- INSGENAR / Instituto Iberoamericano de Derechos Humanos - IIDH / Instituto internacional de los Derechos del Niño - IDE / Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la prevención del Delito y el tratamiento del Delicuente - ILANUD / Instituto Latinoamericano del Ombudsman- ILO / Instituto Provincial de Estadística y Censos - IPEC / Lotería Santa Fe / Museo de la Memoria Rosario / Orquesta Infanto Juvenil Barrio El Triángulo / Orquesta Infanto Juvenil Barrio La Tablada / Periodismo Social / Plataforma Lavardén Rosario / Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe / Programa "Las Víctimas contra las Violencias" - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación / Red Psicoterapéutica / Servicio Social Internacional - SSI / Tersuave / Tríptico de la Imaginación Santa Fe / Tríptico de la Infancia Rosario / UNICEF ARGENTINA / Universidad Nacional de Rosario / Universidad Nacional del Litoral



Abraham, Lavih / Agudo,
Gerardo / Aimar, Nicolás / Allende,
Cristian / Ameduri, María Rosa / Andreatta,
Cecilia / Autelli, Carina - Barletta, Alicia / Barraguirre,
Jorge / Barrilli, Celina / Bergami, Magda / Bittel, Carolina /
Blanco, Joaquín / Boetto, Raúl / Busaniche, Mabel / Calisti, Natalia
/ Calvi, Bettina / Cánaves, Georgina / Cantini, Pedro / Capiello, Miguel
/ Caputo, Omar / Carranza, Elías / Catán, Pablo / Cavacini, Alejandra /
Chababo, Rubén / Chiarotti, Susana / Cleti , Guillermo / Comba, Silvana /
Comisso, Augusto / Coronel, Ana Gladys / Cosolito, Patricia / Coticchini, Débora
/ Coutáz, Horacio / Crescini, Verónica / Crisalle, Federico / Cytryblum, Alicia / Czer-
nik, Miguel / Della Siega, Viviana / Di Paolo, Oscar / Drisun, Varinia / Echen, Diego /
Felice, José / Ferrato, Andrés / Ferrero, Romina / Fioretti, Fabian / Fontana, Marcela /
Fridman, Miriam / Fuentes, Griselda / Galloso, Silvana / García Méndez, Emilio / Garello,
Silvina / Garibaldi, Julio / Giberti, Eva/ Giménez, Juan Cruz / Giménez Rébora, Martín /
Godoy, Cristian / Gómez, Marta / Goncebat, Nidia / González, Diego / González, Silvio
/ Greco, Rocío / Hernández, Hilda / Isidori, Noelia / Kofman, Marco / Lasala, Guillermo
/ Leicker, Alcides / Lemos, Santiago / Luchini, Rubén / Macoc, Lucía / Marot, Marina /
Manera, Carlos / Merello, Juliana / Moore, Jorge / Muleiro, Hugo / Musso, Raquel /
Nató, Alejandro / Nieto, Cecilia / Noguerol, Ignacio / Olivares, Pablo / Ortiz, María
Rosa / Panozzo, Sol / Pastorelli, Diego / Pedernera, Luis / Pelayo, Martín / Pianetti,
Melisa / Piedrabuena, Carolina / Pinto, Gimol / Pombo, Marta / Rathge, Ernesto
/ Ravalli, María José / Redondo , Nora / Repetto, Fabián / Rodríguez, Carlos
Aníbal / Sabio, Marcela / Salomón, Daniel / Salvador, Guillermo / Samitier,
Raul / Schiappa Pietra, Luis / Schujman, Nadia / Simeoni, Fabricio /
Simioni, Alberto / Sohr, Olivia / Superti, Héctor - Teppaz, Daniel
/ Tessa, Sonia / Thourte, Manuela / Tróccoli, Silvia / Turrisi,
Lara / Vranicich, María Cecilia / Weich, Julián / Zerma-
tten, Jean / Zommer, Laura

Defensora Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes
Analía Colombo.

Coordinación General
Rodolfo Succar.

Coordinación Técnica
Virginia Fernández de Luco.

Equipo de Desarrollo de Contenidos
Laura Oliva Gerstner, María Florencia Alvarez Picco, Yamila Frisón,
Virginia Giacosa, Virginia Fernández de Luco.

Asistencia General
Daniela Corbascio.

Revisión Editorial
Yamila Frisón.

Diseño y Arte
Esteban Goicoechea.

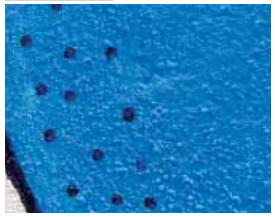
Ilustraciones
Caren Hulten.

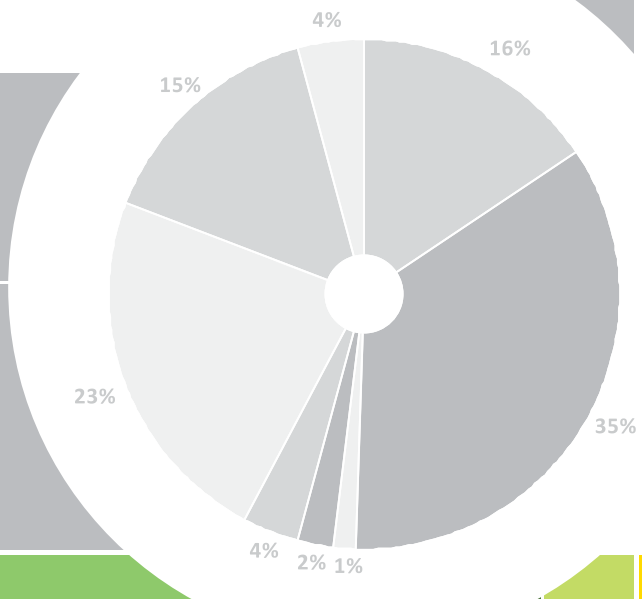
Revisión General
María Bressa, Gustavo Lorenzo y Rita Grandinetti.

Agradecimiento especial a referentes del Área de Atención Integral por su colaboración en el desarrollo de los contenidos a través de su trabajo diario y reflexiones
Natalia Arballo, Silvina Bertelli, Celeste Cánepa, Elizabeth Correa Da Silveira,
Fernanda Facchiano, Judith Galletti, Graciela Martinet, Agustín Rovere, Laura Sabao,
Priscila Sandaza y Roxana Solina.

Colaboración
María Gabriela Baicich, Selva Degiorgio, Maia Giancarelli y Lorena Narciso.

Referentes Técnicos
Sebastián Waisgrais (Especialista en Monitoreo y Evaluación UNICEF Argentina),
Martín De Paula (Área Monitoreo y Evaluación UNICEF Argentina),
Javier Curcio (Asesor UNICEF Argentina) y Julia Frenkel (Asesora UNICEF Argentina).





Con el apoyo de:

Cámara de Senadores

Legislatura de la Provincia de Santa Fe

CON EL APOYO DE:

unicef

DEFENSORÍA DEL PUEBLO
Provincia de Santa Fe

Defensoría de niñas, niños y adolescentes.
PROVINCIA DE SANTA FE