



Inversión Social en Acogimiento Institucional y Familiar

Período 2020 | 2022



DEFENSORÍA DEL PUEBLO
Provincia de Santa Fe



Defensoría de niñas,
niños y adolescentes
PROVINCIA DE SANTA FE



**Inversión Social en Acogimiento Institucional y Familiar.
Informe 2020 | 2022.**

Informe elaborado por la Defensoría niñas, niños y
adolescentes de la Provincia de Santa Fe

24 p. | 21 × 29,7 cm.

ISBN 978-987-47160-5-7

1. Derechos Humanos.
2. Sociología Política. I. Título.

CDD 306.20982

Indice

Prólogo	.04

1. Introducción	.06

2. Consideraciones metodológicas	.07

3. Marco normativo internacional y nacional	.09

4. El sistema de cuidados alternativos en la provincia de Santa Fe	.10

5. Cuantificación y análisis de la Inversión Social en Acogimiento familiar e institucional	.12
A. Acogimiento familiar	.12
B. Acogimiento institucional	.16
Acogimiento institucional conveniado	.16

6. Reflexiones finales	.19

Fuentes consultadas	.21

Prólogo

La inversión social crea valor público en la gestión, mejora la calidad de vida de las personas y genera un impacto positivo en las comunidades. Especialmente, la inversión social destinada a las niñas, niños y adolescentes tiene un impacto directo en el desarrollo integral de las sociedades y en la reducción de los niveles de desigualdad. Por ello resulta prioritario conocer en qué y cómo gasta el Estado en la protección universal, integral y específica de este colectivo. En este sentido, debe existir clara correspondencia entre las políticas públicas que buscan implementarse y los recursos que las solventan reflejados en el presupuesto.

La Convención sobre los Derechos del Niño (1989) sostiene que los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para dar efectividad a los derechos de las niñas, niños y adolescentes hasta el máximo de recursos que dispongan. Esta premisa continúa siendo una deuda y un desafío de las democracias actuales y por ello, resulta imprescindible conocer cómo se traducen las obligaciones del Estado en el presupuesto público a fin de avanzar hacia ese sentido.

Una de las líneas específicas a través de las cuales la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes analiza la Inversión Social destinada a niñez, es la referida al acogimiento de cuidados alternativos- institucional y familiar- de las niñas, niños y adolescentes que se encuentran separados de sus centros de vida, en estos casos, a partir de la toma de una Medida de Protección Excepcional (MPE). Dichas medidas son subsidiarias, temporales, y suponen la privación de la niña, niño o adolescente del medio familiar (artículo 51, Ley Provincial N° 12.967).

De acuerdo a los estándares y a la normativa internacional adoptada por el Estado Argentino y en particular por la provincia de Santa Fe, se prevé que las MPE sean excepcionales y por el menor tiempo posible, y que se prioricen la modalidades de cuidados alternativos familiares y/o comunitarias antes que las institucionales. Sin embargo, de acuerdo a los relevamientos realizados, la institucionalización ha sido el mecanismo más utilizado en la provincia a lo largo de los años. Tendencia que se refuerza además en otros países de América Latina. Esta problemática reviste un aspecto central en los Sistemas de Protección, y requiere de un conocimiento minucioso sobre las políticas que allí se despliegan y sobre el presupuesto público que se destina.

Nuestro monitoreo referido al acogimiento de cuidados alternativos en el Sistema de Protección y a la Inversión Social se realiza bajo el marco normativo que establece la progresividad y no regresividad en las asignaciones presupuestarias: el artículo 72 de la Ley Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes N° 26.061 que establece que no haya recortes, ni regresividad para los derechos humanos de la niñez y la adolescencia, reconociendo la imposibilidad de reducir los fondos destinados a niñez, adolescencia y familia; la recomendación de protección y no reversión de la Inversión Social

destinada a las infancias y adolescencias incluida en la Observación General N° 19 emitida por el Comité de seguimiento de los Derechos del Niño en 2016; el Artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño que establece el goce de derechos “hasta el máximo de los recursos” que disponga el Estado. Todo ello supone que los Estados deben trabajar de forma sostenida en la ampliación de los derechos en el marco de regímenes democráticos.

En momentos de cambios de paradigmas políticos y económicos es necesario profundizar los compromisos en torno a la Inversión Social, porque quienes más sufren las múltiples dimensiones de la pobreza son las infancias y las adolescencias como lo demuestra la evidencia, donde un cuarto de la población provincial tiene entre 0 y 17 años y más del 50% de las niñas, niños y adolescentes se encuentran en situación de pobreza.

Frente a la realidad que nos atraviesa, las reformas del Estado planteadas, se torna necesario fortalecer e impulsar Sistemas de Protección y modelos de accountability/rendición de cuentas que contribuyan a que las infancias y las adolescencias puedan desarrollarse en un marco de equidad e igualdad en comunidad.



Jorge Antonio Henn

Defensor del Pueblo a/c de la provincia de Santa Fe
Defensor del Pueblo a/c de la Defensoría de niñas,
niños y adolescentes de la provincia de Santa Fe



Gabriel Sandro Savino

Defensor del Pueblo a/c de la provincia de Santa Fe
Defensor del Pueblo a/c de la Defensoría de niñas,
niños y adolescentes de la provincia de Santa Fe

01. Introducción

Hace diez años la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes (DNNyA) de Santa Fe realiza un monitoreo sistemático de las políticas públicas que tienen como destinatarias y destinatarios a la población de 0 a 18 años de edad en el territorio provincial. Con distintas perspectivas e integrando metodologías de trabajo y miradas interdisciplinarias, en articulación con otras y otros actores institucionales y agencias especializadas, se ha dado prioridad a la construcción de conocimiento para la incidencia en la toma de decisiones estatales que mejoren la calidad de vida de las y los niños y adolescentes garantizando, de este modo, el cumplimiento de sus derechos.¹

Entre las líneas de trabajo del Área de Monitoreo y Promoción de Derechos se desarrolla la de Inversión Social en niñez y adolescencia, la cual tiene como objetivo principal construir información acerca de la cantidad y calidad de la inversión social destinada a esta población de modo específico.²

Otra de las líneas de trabajo es la que brinda seguimiento al Sistema de Protección de niñas, niños y adolescentes que se encuentran al cuidado del Estado provincial a través de Medidas de Protección Excepcional, focalizando entre otros aspectos, en las características de los

Programas de acogimiento implementados a tal fin.

Tomando como antecedentes las investigaciones en este campo³, el estudio que aquí se presenta tiene por objetivo analizar las erogaciones destinadas al Sistema de Protección, profundizando -según la disponibilidad de información- en la inversión realizada por el Estado provincial en cuidados alternativos para el período 2020-2022.

Siguiendo un criterio ya establecido para los análisis desarrollados desde la Defensoría como órgano de contralor de políticas públicas, se ha trabajado a partir de datos oficiales solicitados a las autoridades o de acceso público, cuyo tipo de construcción permite situarlos en relación con distintas áreas del sistema. Asimismo, los datos construidos se han puesto en relación con el corpus normativo e instrumentos internacionales que establecen lineamientos a seguir en el ámbito de la protección y los cuidados específicos de la niñez y adolescencia.

En una instancia previa a la publicación de este informe, se elaboró en 2023 la Resolución de Recomendación N° 124 dirigida al Ministerio de Desarrollo Social a fin de que adecúe las partidas presupuestarias destinadas al acogimiento de cuidados

1. Junto a los informes generales del Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia de 2013, 2015 y 2022, se agregan informes específicos sobre temas de inversión social, acogimiento y protección especial, justicia penal juvenil, niñez y adolescencia en los medios, entre otros. Los mismos están disponibles para consulta en: <https://www.defensorianna.gov.ar/materiales/publicaciones>

2. Invertir en equidad: análisis del gasto público social provincial dirigido a la niñez, 2001-2016, Santa Fe. (2018) 1a ed. - Rosario: Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe. Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe.

3. Análisis previos sobre la distribución de recursos destinados a estos programas específicos se encuentran contenidos en los informes Las instituciones de acogimiento en la Provincia de Santa Fe (2017) y El acogimiento familiar en la provincia de Santa Fe. Informe 2019 (2020). Rosario: Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe. Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe.

alternativos en relación a la legislación en la materia y las recomendaciones internacionales.⁴

De este modo, se aspira a dar continuidad a miradas e instrumentos que favorezcan la visibilización de la niñez y la adolescen-

cia en la planificación de las políticas públicas, como una herramienta clave para mejorar la asignación de los recursos públicos que garanticen de modo efectivo el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

02. Consideraciones metodológicas

Para el desarrollo del presente informe se trabajó con las siguientes técnicas de relevamiento de información

A. Análisis estadístico

Datos de informes de la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes correspondientes a acogimiento alternativo 2020.

B. Análisis documental

Resoluciones y decretos relativos al Programa de Acogimiento Familiar del

Ministerio de Desarrollo Social.

C. Análisis presupuestario

Información presupuestaria relativa a las modalidades de alojamiento alternativo: acogimiento institucional conveniado y acogimiento familiar vigente en la provincia de Santa Fe. A la fecha de realizado el presente informe no se contaba con información sobre las erogaciones destinadas a Centros Residenciales oficiales.

El presente informe cuantifica y analiza las erogaciones realizadas por el Estado Provincial en las modalidades donde delega en un tercero la protección de niñas, niños y adolescentes.

Las erogaciones destinadas a estos Programas se incluyen dentro de los gastos destinados a garantizar los derechos económicos, sociales y culturales. Al reconocerse el elevado retorno que tiene esta asignación de recursos en las personas pero fundamentalmente en la niñez y la adolescencia, lleva a que se los nombre como inversión social en lugar de gasto social.

4. Resolución N° 124. 26 de junio de 2023. Defensoría de niñas, niños y adolescentes de Santa Fe.

<https://www.defensorianna.gob.ar/resources/original/Res%20124-23%20Recomendaci%C3%B3n%20DNNyA%20al%20M%20Desarrollo%20Social.pdf>

En lo que refiere a la información presupuestaria, los datos analizados para el presente informe surgen de resoluciones publicadas en el Sistema de Información de Normativas del Ministerio de Desarrollo Social, de acceso público.⁵

En el caso de las resoluciones correspondientes al acogimiento institucional conveniado se encuadran dentro del Programa “Fortalecimiento de las Prácticas y condiciones de alojamiento”. En la misma se detalla para cada institución la cantidad de plazas, el importe por plaza por mes y el monto total erogado para el período abril-diciembre y para el primer trimestre del año siguiente enero-marzo.

En el caso de las resoluciones correspondientes a acogimiento familiar, la información aparece desagregada en “Programa Acogimiento Familiar” y “Programa Familia Abierta”. Las mismas se publican en forma semestral y se incorporan nuevas resoluciones en aquellos casos que haya ampliaciones para los fondos erogados para el semestre. Para el programa “Acogimiento Familiar”, que incluye a las modalidades de familia solidaria, ampliada y de la comunidad, la información se presenta desagregada por dependencia en las siguientes: las dos Direcciones provinciales de Rosario y Santa Fe y las Delegaciones de Venado Tuerto, Villa Constitución, Rafaela, Vera y Reconquista. Para el Programa de “Familia Abierta” la información se presenta desagregada por dependencia en las siguientes: las dos Direcciones provinciales de Rosario

y Santa Fe y las Delegaciones de Venado Tuerto y Reconquista.

La información analizada ha permitido conocer:

- **La inversión total realizada en Acogimiento institucional conveniado y familiar.**
- **El valor promedio de la plaza en acogimiento institucional.**
- **Los importes erogados para familias solidarias, ampliadas, de la comunidad agrupados en “Acogimiento Familiar” y “Familia Abierta”, desagregados según dependencia.**

Si bien la información obtenida de las resoluciones resulta limitada para analizar cabalmente el presupuesto invertido en las modalidades de acogimiento alternativo y se plantea el riesgo de la potencial diferencia entre lo que se planifica presupuestariamente y lo que efectivamente termina destinándose al Programa, ésta permite tener una idea de la prioridad asignada a cada Programa de acogimiento en la agenda política. Para tener un conocimiento acabado correspondería poder acceder a mayor desagregación de las categorías programáticas publicadas en el presupuesto ejecutado de la administración provincial y trabajar con las erogaciones devengadas, tal como fuera fundamentado en el Informe “Invertir en equidad” (2018) y herramientas defensoriales tales como notas, oficios y Resoluciones de Recomendación.⁶

5. Acceso al Sistema de Información de Normativas: <https://www.santafe.gov.ar/normativa/>.

6. Invertir en equidad: análisis del gasto público social provincial dirigido a la niñez, 2001-2016, Santa Fe. (2018) 1a ed. - Rosario: Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe. Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe. <https://www.defensorianna.gob.ar/archivos/publicacion-inversionsocial-web.pdf>. Resolución N° 073. 15 de abril de 2019. Defensoría de niñas, niños y adolescentes de Santa Fe. <https://www.defensorianna.gob.ar/archivos/res-073-19-recomendacion-al-pe-dnna.pdf>

03. Marco normativo internacional y nacional

En el plano normativo, en materia de derechos humanos de niñez y adolescencia, las obligaciones de los Estados Partes se encuentran definidas en la Convención sobre los Derechos del Niño desde el año 1989, incorporada a la Constitución Nacional en 1994. Este es el marco de referencia para diseñar, implementar, dar seguimiento y evaluar las políticas públicas así como para formular, aprobar, ejecutar y evaluar los presupuestos públicos con enfoque de derechos.

El Artículo N°4 de la Convención establece que los Estados se comprometen a destinar el máximo de los recursos que disponen para adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole que garanticen los derechos reconocidos. A partir de allí se despliegan otros instrumentos internacionales, nacionales y provinciales donde se explicita que la inversión pública en infancias y adolescencias tiene que ser priorizada, progresiva y de calidad. Debe regirse por el interés superior del niño, garantizando el desarrollo integral de esta población, siguiendo el principio de no discriminación y teniendo en cuenta sus opiniones.

El Comité de los Derechos del Niño (CRC) emitió en el año 2016 la Observación General N° 19 sobre Gasto Público y los Derechos del Niño. Esta Observación General tiene por objeto que los Estados Partes apliquen la Convención sobre los Derechos del Niño (especialmente su artículo 4) y sus Protocolos Facultativos; teniendo éstos la obligación de garantizar un gasto público suficiente, eficaz, eficiente y equitativo para cumplir con tal fin. Como principales antecedentes de este instrumento se encuentra la Observación General N° 5 del año 2003, que refiere a las medidas generales de aplicación de

la Convención, donde se aclara que el Comité formulará observaciones generales más detalladas -como por ejemplo la utilización de presupuestos públicos-. Otro antecedente sobre la temática es el debate general que el CRC celebró en 2007 sobre la responsabilidad de los Estados en relación con los recursos destinados a los derechos de la niñez y la adolescencia.

Además de lo establecido en los instrumentos internacionales citados, a nivel nacional y provincial respectivamente, la normativa hace referencia explícita a las obligaciones estatales respecto de la inversión social en niñez y adolescencia y sus modos de instrumentación. La Ley Nacional de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes N° 26.061 (2005), expresa: “el deber de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia de garantizar, de forma conjunta y coordinada, la distribución justa y equitativa de las partidas presupuestarias y de todos los recursos nacionales o internacionales destinados a la efectivización de la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en la República Argentina, para garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente”.

La Ley de Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes N° 12.967 de la provincia de Santa Fe (2009), establece en su art. 67 que “el Presupuesto Anual de Gastos y Cálculo de Recursos debe identificar las partidas presupuestarias cuyos beneficiarios directos sean las niñas, niños y adolescentes. Las partidas presupuestarias asignadas a la promoción y protección integral de los dere-

chos de la niñez y la adolescencia 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”.

En lo que refiere a la protección de la integridad y acceso a derechos básicos de las infancias y adolescencias por parte de los Estados, la Ley Provincial de Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes N° 12.967, en consonancia con la Ley Nacional N° 26.061, prevé la posibilidad de separar de manera fundada y transitoria a niñas, niños y adolescentes de su centro de vida, en tanto no haya sido posible hacer cesar hasta ese momento determinadas y graves vulneraciones de derechos detectadas en el primer nivel de intervención. El organismo encargado de administrar las Medidas de Protección Excepcional (MPE) en el territorio

provincial es la Autoridad Administrativa a cargo de la Secretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia (SDNAyF). En esa línea, le corresponde diseñar, dirigir y garantizar el funcionamiento del sistema de cuidados alternativos.

Al respecto, las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños (2009) establecen que: **“El recurso al acogimiento residencial debería limitarse a los casos en que ese entorno fuera específicamente apropiado, necesario y constructivo para el niño interesado y redundase en favor de su interés superior” (art.20); que “el acogimiento alternativo de los niños de corta edad, especialmente los de menos de 3 años, debería ejercerse en un ámbito familiar. Pueden admitirse excepciones a este principio para evitar la separación de los hermanos y en los casos en que el acogimiento tenga carácter de urgencia o sea por un tiempo prefijado y muy limitado, al finalizar el cual esté prevista la reintegración en la familia u otra solución apropiada de acogimiento a largo plazo” (art. 21).**⁷

04. El sistema de cuidados alternativos en la provincia de Santa Fe

En la provincia existen dos modalidades de acogimiento alternativo: institucional y familiar. La primera de ellas se formalizó en el Decreto del Poder Ejecutivo Provincial 39/14, creándose el Programa de Fortalecimiento de las prácticas y condiciones de alojamiento en los ámbitos de

cuidados alternativos residenciales para niñas, niños y adolescentes. Por su parte, el Programa de Acogimiento familiar actualmente se organiza a través del Decreto del Poder Ejecutivo Provincial 619/10, y demás resoluciones de ampliación o rectificación.⁸

7. Naciones Unidas, Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. (2009), p. 7. El resaltado es propio. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2010/806>

8. Resoluciones 101/12; 378/17 y 1091/17

El acogimiento institucional se ha constituido históricamente y hasta la actualidad como la principal opción de acogimiento. De acuerdo con el informe de Acogimiento familiar de 2020 realizado por la Defensoría, hasta julio de 2019 había 926 niñas, niños y adolescentes alojados en instituciones, mientras que 425 se encontraban en acogimiento familiar, lo que representa 2,17 veces más la cantidad de niñas, niños y adolescentes en instituciones.⁹

Al respecto, cabe señalar la falta de información precisa para conocer con exactitud el número de niñas, niños y adolescentes que hay en el Sistema de Protección. En función de ello y de las dificultades que se evidencian en el proceso de carga en el Sistema de Información Georeferenciada de Niñez y Adolescencia (SIGNA) con el que trabaja la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, no se cuenta con la posibilidad de generar un trabajo sistemático de construcción de información sobre MPE desagregadas por género, rangos de edad, cantidad de niñas, niños y adolescentes según modalidad de acogimiento alternativo y sus procesos administrativos y legales.

En un relevamiento realizado desde esta Defensoría durante 2022 acerca del estado de situación del SIGNA, fue referido que esta información sólo se puede construir actualmente de manera artesa-

nal, parcial y asistemática, y ante pedidos formales de autoridades y/o de otros organismos.¹⁰ En este sentido, se ha recomendado el armado de un plan de implementación del sistema SIGNA que incluya destinar mayor cantidad de recursos humanos y económicos y que sea transversal a todas las áreas de trabajo de la Secretaría, generando estrategias de apropiación de la herramienta entre el personal.¹¹

Interesa mencionar que, a pesar de la solicitud periódica de información de parte de la Defensoría a la SDNAyF sobre el sistema a través de herramientas defensoriales y reuniones¹², no se cuenta con datos fehacientes sobre cuántas niñas, niños y adolescentes se encuentran bajo la órbita del Sistema de Protección ni la evolución de la toma de MPE en estos años. Como último dato actualizado y público respecto de la cantidad de niñas, niños y adolescentes en el sistema de acogimiento alternativo, se considera la nota periodística del 25 de septiembre de 2022, donde la titular de la SDNAyF refirió que en ese momento había 850 niñas, niños y adolescentes distribuidos en 70 centros de alojamiento (entre oficiales y conveniados)¹³. Hasta el primer trimestre de 2023 no se contaba con información acerca de la cantidad de familias disponibles y de niñas, niños y adolescentes en modalidades de acogimiento familiar.

9. <https://www.defensorianna.gob.ar/archivos/publicacion-af-2020-final.pdf>

10. Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe. Informe Anual 2022. [https://www.defensorianna.gob.ar/resources/original/archivos/anuario_2022%20\(1\).pdf](https://www.defensorianna.gob.ar/resources/original/archivos/anuario_2022%20(1).pdf)

11. Resolución de Recomendación N° 124/23. <https://www.defensorianna.gob.ar/resources/original/Res%20124-23%20Recomendaci%C3%B3n%20DNNyA%20al%20M%20Desarrollo%20Social.pdf>

12. El detalle de las herramientas defensoriales y reuniones donde se solicita información se especifican en la Resolución de Recomendación N°124/23, citada previamente.

13. <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/ninez-trazo-una-rama-los-abusos-sexuales-ocurrieron-la-gestion-anterior-n10028138.html>

05. Cuantificación y análisis de la Inversión Social en Acogimiento familiar e institucional

En la tabla que se presenta a continuación se visualizan las erogaciones realizadas en Acogimiento familiar e institucional, a valo-

res corrientes y constantes de 2020 para el período 2020-2022.

Tabla 1. Inversión Social en Acogimiento familiar e institucional, en millones de \$ corrientes y constantes de 2020. Provincia de Santa Fe.

Años	Acogimiento familiar (millones de \$ corrientes)	Modalidad familia abierta (millones de \$ corrientes)	Acogimiento familiar (millones de \$ constantes de 2020)	Modalidad familia abierta (millones de \$ constantes)	Acogimiento institucional (millones de \$ corrientes)	Acogimiento institucional (millones de \$ constantes de 2020)
2020	35,4	3,5	35,4	3,5	345,2	345,2
2021	51,4	4,4	34,4	3	420,2	281,2
2022	67,7	5,3	26,4	2,1	725,0	283,4

Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes del Sistema de Información de Normativas de la provincia de Santa Fe.

Nota. Para deflactar la inversión en Acogimiento familiar e institucional de la Provincia de Santa Fe se utilizó el Índice de Precios al Consumidor de la Provincia (IPC mensual de la región pampeana) estimado por el INDEC para los años 2020-2022.

A. Acogimiento familiar

El **Programa de Acogimiento Familiar (PAF)** está conformado por tres modalidades: familias ampliadas y/o de la comunidad, solidarias y abiertas. **Las modalidades de familias ampliadas y/o de la comunidad y las solidarias prevén el alojamiento de niñas, niños y adolescentes durante un período de tiempo en un grupo familiar distinto al de su origen y que esté en condiciones de brindarles atención, protección y cuidados para su crecimiento y bienestar en el marco de una MPE** (Resolución del Ministerio de Desarrollo Social 378/17). En las familias ampliadas y/o de la comunidad los acogimientos transitorios se formalizan con perso-

nas previamente vinculadas con las niñas, niños o adolescentes, al existir una relación de parentesco, lazos afectivos o una referencia significativa para ella/os. Por su parte, el acogimiento en familias solidarias se lleva adelante con personas sin vínculo previo. La decisión administrativa respecto de la protección integral puede devenir en el cese de la MPE, retornando las niñas, niños y adolescentes a su familia de origen o en la resolución definitiva de la misma, debiendo iniciarse la búsqueda de una familia adoptiva o de otra solución apropiada y permanente, de acuerdo a los deseos e identidades de las niñas, niños y adolescentes.

La modalidad familia abierta tiene como objetivo el acogimiento de niñas, niños y adolescentes en forma permanente tras haberse dictado la resolución definitiva de la MPE y cuando no se pueda concretar su acceso al sistema de adopción (Resolución del Ministerio de Desarrollo Social 1091/17), es decir que continúan en la órbita del sistema de protección hasta cumplir la mayoría de edad. Esto puede deberse a que la niña, niño o adolescente manifieste no querer ser adoptada/o; no contar con un perfil de familia adecuada

inscrita en el Registro Único Provincial de Aspirantes a Guarda con Fines Adoptivos (RUAGA); o que -habiendo mediado guarda preadoptiva- la misma fuera rechazada, sea por las y los adultos adoptantes o por la niña, niño o adolescente. En estas situaciones, las y los adolescentes pasan al Programa de Autonomía Progresiva dependiente de la SDNayF. En su gran mayoría viven en instituciones de acogimiento hasta egresar del Sistema, mientras que en menor porcentaje se incorporan a la modalidad de Familia Abierta.

Tabla 2. Inversión Social Realizada en Acogimiento Alternativo familiar por modalidad (en millones de \$ corrientes y %). Año 2022.¹⁴

Delegación	Acogimiento familiar (Familia Solidaria y ampliada)	Familia abierta	Total	%
Direc. Pcial, DNA y F - Santa Fe	11,6	0,5	12,1	16,5 %
Direc. Pcial, DNA y F - Rosario	21,2	3,5	24,7	33,8 %
Delegación - Venado Tuerto	5,8	0,7	6,5	8,9 %
Delegación - Villa Constitución	4,9	0,0	4,9	6,7 %
Delegación - Rafaela	6,5	0,0	6,5	9,0 %
Delegación - Vera	7,5	0,0	7,5	10,3 %
Delegación - Reconquista	10,2	0,6	10,8	14,8 %
TOTAL	67,7	5,3	72,9	100 %

Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes del Sistema de Información de Normativas de la provincia de Santa Fe.

Nota. La forma de presentar la información presupuestaria no refleja la nueva organización empleada por la secretaría en las tres direcciones: Dirección Provincial de Rosario, Santa Fe y del Interior.

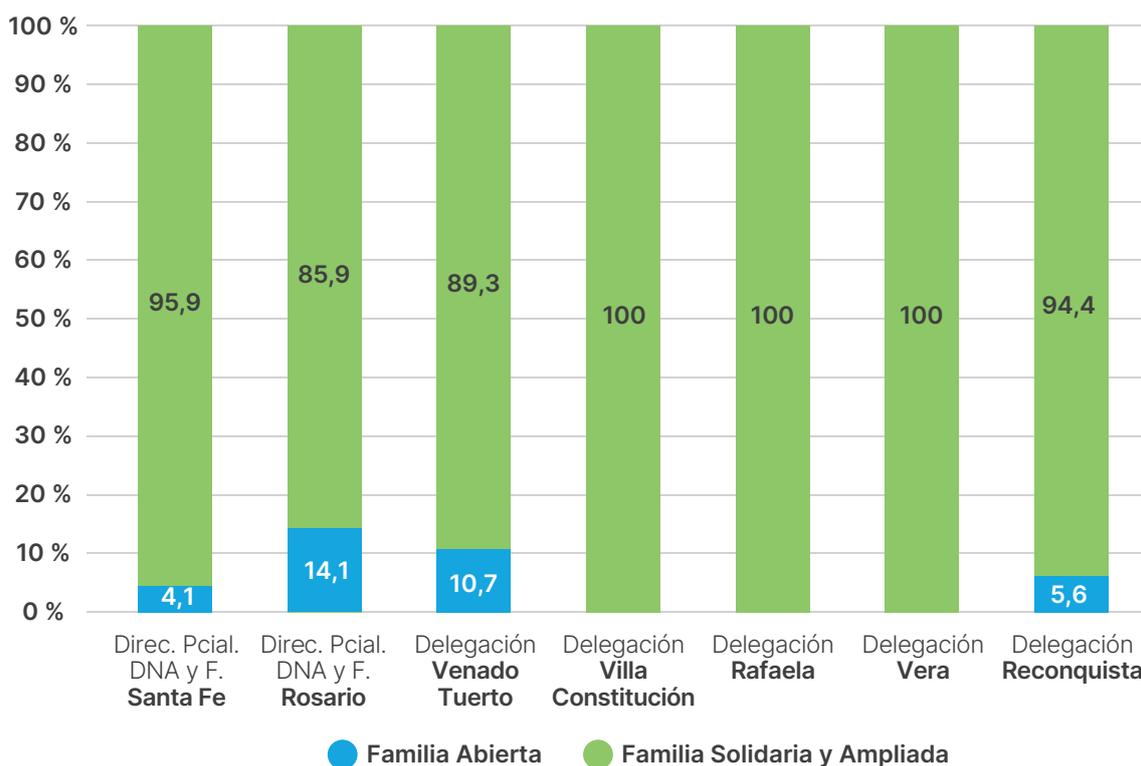
14. 1.-Dirección Provincial de Promoción de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia (Santa Fe): le corresponde intervenir en los siguientes departamentos: La Capital, San Justo, Garay, Las Colonias, San Javier (excepto las localidades de Alejandra, Romang y Colonia Durán) y San Jerónimo (excepto las localidades de Gaboto y Maciel) y la localidad de Classon del Departamento Iriondo. 2.- Dirección Provincial de Promoción de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia (Rosario), los siguientes departamentos: Rosario, Caseros, Belgrano, Iriondo (excepto las localidades de Classon, Oliveros, Carrizales, Serodino, Salto Grande, Lucio V. López y Pueblo Andino); San Martín (excepto la localidad de San Martín de las Escobas) y las localidades de Carcarañá y Pujato del Departamento San Lorenzo. 3.- Dirección Provincial de Promoción de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia (Interior), tiene a su cargo las Delegaciones Regionales aprobadas por Decreto N° 0101/20 que intervienen en los siguientes departamentos: a) Delegación Rafaela: Nueve de Julio, San Cristóbal, Castellanos y la localidad de San Martín de las Escobas del Departamento San Martín. b) Delegación Vera: Vera. c) Delegación Reconquista: Departamento General Obligado y las localidades de Alejandra, Romang y Colonia Durán del Departamento San Javier. (d) Delegación San Lorenzo: Departamento San Lorenzo (salvo localidades de Carcarañá y Pujato) las localidades de Oliveros, Pueblo Andino, Serodino, Carrizales, Salto Grande y Lucio V. López del Departamento Iriondo y las localidades de Maciel y Gaboto del Departamento San Jerónimo. e) Delegación Villa Constitución: Departamento Constitución. f) Delegación Venado Tuerto: Departamento General López.

Las resoluciones publicadas presentan la información de las modalidades agrupadas en dos. Por un lado, las transitorias: solidaria y ampliada y por el otro la permanente: familia abierta. El presentar las modalidades “solidaria” y “ampliada” agrupadas genera dificultad a la hora de evaluar la prioridad presupuestaria otorgada a cada una de ellas. Al tratarse de modalidades diferentes debería poder cuantificarse y analizarse por separado las erogaciones que el Estado destina a cada una.

Durante el año 2022 se destinaron erogaciones por un total de \$72.929.496 en las modalidades del PAF de acuerdo con las resoluciones del Programa N° 000021; 000599 y 000873 del año en curso.

Si se realiza un análisis por Delegación se identifica a la DPPDNAyF de Rosario con el 33% del total de los fondos invertidos. Le sigue en importancia la DPPDNAyF de Santa Fe con el 17%.

Gráfico 1. Participación de las modalidades de Acogimiento Familiar: Familia Abierta y Familia Solidaria y Ampliada. Año 2022. (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes del Sistema de Información de Normativas de la provincia de Santa Fe.

A su vez, se identifica que la modalidad “Familia Abierta” no está presente en todas las Delegaciones de la DPPDNAyF. De las siete Delegaciones existentes, las de Villa Constitución, Rafaela y Vera no cuentan con esta modalidad de acogimiento fami-

liar. Al analizar la participación de la misma dentro del Programa Acogimiento Familiar, se evidencia que ésta ronda entre un máximo de un 15% en la Delegación Rosario y un mínimo de un 4,1% en la Delegación Santa Fe.

Tabla 3. Inversión social realizada en acogimiento alternativo familiar por modalidad (en millones de \$ corrientes y constantes de 2020). Años 2020 -22.

Años	Acogimiento Familiar (Familia Solidaria y ampliada) (millones de \$ corrientes)	Familia Abierta (millones de \$ corrientes)	Total Acogimiento familiar (millones de \$ corrientes)	Acogimiento familiar (Familia Solidaria y ampliada) (millones de \$ constantes)	Familia Abierta (millones de \$ constantes)	Total Acogimiento familiar (millones de \$ constantes)
2020	35,4	3,5	39,0	35,4	3,5	38,8
2021	51,4	4,4	55,8	34,4	3,0	37,4
2022	67,7	5,3	72,9	26,4	2,1	28,5

Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes del Sistema de Información de Normativas de la provincia de Santa Fe.

Nota. Para deflactar la inversión en Acogimiento familiar e institucional de la provincia de Santa Fe se utilizó el Índice de Precios al Consumidor de la Provincia (IPC mensual de la región pampeana) estimado por el INDEC para los años 2020-2022.

Al comparar el 2022 con el año 2020, se evidencia un aumento de casi un 86,6% en términos nominales en lo destinado al Programa de Acogimiento Familiar mientras que específicamente en la modalidad de familia abierta sólo se incrementó un 44,7%. Pero en términos reales, tomando como base el IPC mensual de región pampeana 2020, lo destinado al PAF presentaría una caída del 27% y específicamente al analizar sólo la modalidad familia abierta una caída del 40%.

Esto refleja no sólo la mayor participación de las modalidades transitorias (solidaria y ampliada), sino además la mayor apuesta en estas modalidades a partir de las erogaciones recibidas en los dos últimos años.

Las dificultades mencionadas para la construcción de información cuantitativa de parte de la SDNayF respecto de la cantidad y condiciones administrativas y legales en que se encuentran niñas, niños y adolescentes en

la órbita excepcional del Sistema de Protección, **impiden conocer, entre otros aspectos, cuál es el universo de niñas, niños y adolescentes con MPE definitivas o en curso de resolverse y que podrían acceder a la modalidad de familia abierta, en el caso de no estar dadas las condiciones para su egreso del sistema.** En ese sentido, tampoco es posible identificar o interpretar los motivos de la menor participación presupuestaria de esta línea dentro del acogimiento familiar. Esto imposibilita poder construir un dato aproximado de cuánto presupuesto se destina por niña/o que se encuentra en el Programa.

Cabe recalcar que **la modalidad de familia abierta se presenta como una alternativa prometedora en términos de evitar la institucionalización o al menos garantizar instancias simultáneas a la misma, ofreciendo otras trayectorias y experiencias vinculares para las infancias y adolescencias más allá del acogimiento institucional.**¹⁵

15. El acogimiento familiar en la provincia de Santa Fe : diagnóstico y propuestas : informe 2019 / 1a ed . - Rosario : Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe. Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe, 2020. <https://www.defensorianna.gob.ar/archivos/publicacion-af-2020-final.pdf>

B. Acogimiento institucional

Dentro del universo de instituciones de acogimiento hay dos modalidades según tipo de gestión: oficiales y conveniadas; éstas últimas constituyen la mayor parte de los espacios.¹⁶ Entre ellas se encuentra una diversidad amplia de procedencias: organizaciones sociales, asociaciones civiles, congregaciones religiosas, municipios y comunas. Como se ha señalado en informes previos,¹⁷ la multiplicidad de trayectorias y perfiles institucionales lleva a que se presenten diferencias en los modos y prácticas de cuidado, reconociéndose instituciones con enfoques más o menos cercanos a los lineamientos establecidos en la normativa internacional, nacional y provin-

cial en materia de cuidados alternativos de niñas, niños y adolescentes.

En cuanto a los espacios de acogimiento oficiales, y considerando la estructura estatal y la responsabilidad directa de la SDNayF sobre ellas, sería esperable que cuenten con infraestructura edilicia, insumos, recursos institucionales, cantidad y formación adecuada de personal para garantizar los derechos de las infancias y adolescencias institucionalizadas. No obstante, no todos, ni de manera sistemática, cuentan con las condiciones óptimas y los niveles de profesionalización suficientes para llevar adelante su labor.

Acogimiento institucional conveniado

Tal como fuera mencionado previamente, la información presupuestaria correspondiente a acogimiento institucional conveniado surge de lo publicado en la página de normativas de la provincia de Santa Fe. No se ha tenido acceso a los valores efectivamente devengados en el presupuesto ejecutado de la administración provincial, a

pesar de las reiteradas solicitudes vía notas y oficios¹⁸. A su vez, esta dificultad es aún más grave en el caso de acogimiento institucional en espacios oficiales, para el cual no se pudo acceder a ninguna fuente de información, a sabiendas de que la óptima sería la presentada en el presupuesto ejecutado.

16. Cabe destacar que en varias situaciones una organización social o asociación civil realiza convenio por más de un espacio de acogimiento.

17. Las instituciones de acogimiento en la provincia de Santa Fe: diagnóstico y aportes para la garantía y restitución de derechos de las niñas, niños y adolescentes separados de sus centros de vida. - 1a ed. - Rosario : Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe. Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe, 2017.

<https://www.defensorianna.gob.ar/archivos/publicacion-ia-2017-web.pdf>

Situación del acogimiento residencial en la provincia de Santa Fe durante la pandemia generada por el COVID-19. Informe abril - mayo 2020. Defensoría de niñas, niños y adolescentes de Santa Fe.

<https://www.defensorianna.gob.ar/materiales/publicaciones/acogimiento-residencial-en-santa-fe---covid-19-3472>

Acogimiento residencial durante la pandemia generada por el Covid-19. Período septiembre - diciembre 2020. Defensoría de niñas, niños y adolescentes de Santa Fe.

<https://www.defensorianna.gob.ar/materiales/publicaciones/2-informe-de-acogimiento-residencial-en-la-pandemia-3553>

18. Las notas y oficios constan en los expedientes registrados en el Sistema Integral de Gestión de la Defensoría de Niñas, niños y adolescentes- SIG.2 y en la Resolución de Recomendación N°124/23, ya citada.

Tabla 4. Inversión realizada en Acogimiento institucional conveniado. Año 2022.
(en millones de \$ corrientes)

Enero-marzo 2022		Enero-marzo 2022		TOTAL
Instituciones	Municipios y Comunas	Instituciones	Municipios y Comunas	
95,3	16,9	535,7	77,1	724,9

Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes del Sistema de Información de Normativas de la provincia de Santa Fe.

Nota. Dentro del término instituciones se consideran tanto a las Asociaciones civiles y religiosas.

Con respecto al Programa de Acogimiento institucional, de acuerdo con las resoluciones del Ministerio de Desarrollo Social: 000838; 000946 del año 2021 y 00347; 000491; 000422; 000609; 000110;

000752; 00859; 000490 del año 2022, se realizó una inversión de 724,9 millones. **Esto implica 9,9 veces más que lo destinado al PAF.**

Tabla 5. Inversión realizada en Acogimiento Institucional Conveniado. Años 2020-2022.
(en Millones de \$ corrientes y millones de \$ ctes de 2020)

AÑO	Millones de \$ corrientes	Millones de \$ constantes de 2020
2020	345,1	345,1
2022	724,9	283,4

Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes del Sistema de Información de Normativas de la provincia de Santa Fe.

Nota. Para deflactar la inversión en Acogimiento familiar e institucional de la Provincia de Santa Fe se utilizó el Índice de Precios al Consumidor de la Provincia (IPC mensual de la región pampeana) estimado por el INDEC para los años 2020-2022.

Al comparar con el año 2020, y de acuerdo con las resoluciones: 000257, 000266; 000590; 000801; 000937; 001221 del año 2019 y de 2020: 000549; 000570; 000568; 001255; 001095; 000624; 000374 se

evidencia un aumento del 110% en términos nominales. Sin embargo, si se tiene en cuenta la pérdida de poder adquisitivo producto de la inflación entre el año 2020 y 2022 hubo una caída del 18%.

De acuerdo con la resolución correspondiente al “Programa de Fortalecimiento de las Prácticas y Condiciones de Alojamiento en los ámbitos de cuidados alternativos residenciales para Niñas, niños y adolescentes”, para el periodo -2020- había un total de 51 instituciones con las que se habían generado convenios, incluyendo los realizados con Municipios y Comunas. A partir de las resoluciones correspondientes a 2022 el número se reduce a 48 instituciones, lo que representa una caída del 5,8%. En cuanto a la cantidad de plazas, se parte en 2020 de un total de 821 y reduciéndose en 2022 a 772, lo que representa una caída del 6%.

Dicha disminución de plazas se acompaña de algunas reconfiguraciones en el universo de acogimiento institucional para el período analizado (2020 - 2022), donde se dejaron sin efecto convenios con algunas instituciones y se iniciaron nuevos con otras. A la vez, en lo que refiere a la renovación de convenios anuales, se identifican en algunas instituciones modificaciones en la cantidad de plazas que convenían. Estas decisiones, tanto de incorporación de nuevas instituciones, como de renovación o no de algunas de ellas y aumento o disminución de plazas en las ya conveniadas, han generado en ocasiones consultas e intervenciones de parte de esta Defensoría a la SDNAyF en relación a los criterios de convenio, perfiles y proyectos institucionales de dichos espacios de acogimiento. Esto se debe a que suelen relevarse brechas amplias entre algunas de estas instituciones y su adecuación al paradigma de la protección integral de derechos de infancias y adolescencias y a la Ley de salud mental.

Si bien los montos por plaza se han unificado -aspecto que había sido solicitado desde la Defensoría, a fin de evitar discrecionalidades- lo cierto es que a partir de las actividades de monitoreo en los espacios de acogimiento se evidencia que en muchos lugares las plazas no se condicen con el número de niñas, niños y adolescentes efectivamente allí alojados, llegando incluso a situaciones donde por determinados períodos de tiempo se pagan las plazas acordadas sin tener ningún niño/a a cargo. En ciertos casos los incrementos en el número de plazas sólo reflejan actualizaciones presupuestarias, en otros casos las actualizaciones se efectivizan a partir de importes por única vez que no están directamente asociados a plazas.

Cabe reiterar por último, a partir de lo ratificado por la/os referentes de las instituciones de acogimiento en instancias de visitas y comunicaciones, que los montos presupuestarios no alcanzan para cubrir todos los aspectos que se requieren en una institución de convivencia.¹⁹ De este modo, las condiciones de infraestructura, cantidad y formación del personal y administración de recursos quedan supeditados a las capacidades de gestión de cada una de las organizaciones a partir del financiamiento recibido desde el Estado y de sus propias estructuras y disponibilidades para procurar otros recursos. Por lo demás, dicha administración se organiza en gran medida en función de las prioridades y concepciones de cada organización respecto de cómo llevar adelante las prácticas de cuidado y protección de derechos.

19. Para un análisis más detallado de este aspecto problemático, ver Acogimiento residencial durante la pandemia generada por el COVID-19, período septiembre-diciembre 2020. (2021) Rosario: Defensoría del Pueblo – Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes, ps. 30-31.

06. Reflexiones finales

La información analizada sobre la Inversión social que el Estado santafesino realizó en el período 2020-2022 en el acogimiento alternativo familiar e institucional conveniado de niñas, niños y adolescentes a partir de las resoluciones oficiales publicadas permitió evidenciar:

- Una priorización presupuestaria del Programa de Acogimiento Institucional conveniado frente al Programa de Acogimiento Familiar, siendo de 9 veces más en 2020 y pasando a ser 10 veces más para 2022. Ello pone en evidencia las definiciones políticas respecto de otorgar mayor relevancia a un acogimiento en detrimento de otro, a contrapelo de la legislación y recomendaciones vigentes en materia de cuidados alternativos.
- Dificultades en el acceso a la información sobre acogimiento institucional oficial que permita conocer de manera acabada cuánto destina el Estado al funcionamiento de este tipo de instituciones.
- En relación al acogimiento alternativo institucional conveniado, las plazas no se condicen siempre con el número de niñas, niños y adolescentes efectivamente alojados allí. En ciertos casos el aumento de plazas sólo refleja actualizaciones presupuestarias; en otros casos las actualizaciones se efectivizan a partir de importes por única vez que no están directamente asociados a plazas.
- En relación al acogimiento alternativo familiar, una priorización presupuestaria de las modalidades transitorias, no sólo en términos de mayor participación sino además la mayor apuesta en estas modalidades a partir de las erogaciones recibidas en los dos últimos años.
- Si bien en términos nominales las erogaciones destinadas a acogimiento familiar e institucional crecen en el período 2020-2022; en términos reales, es decir considerando la pérdida de poder adquisitivo producto de la inflación, ambos programas sufren una disminución con respecto a lo que recibían en 2020. A su vez, dentro del acogimiento familiar la caída de lo destinado en términos reales es mayor para la modalidad de familia abierta.
- Por otro lado, reiterar la importancia de poder acceder a mayor desagregación de las categorías programáticas publicadas en el presupuesto ejecutado de la administración provincial sobre los programas de cuidados alternativos.

Estas reflexiones fueron plasmadas en la Resolución de recomendación N°124 de la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes, mencionada previamente, sobre la necesidad de adecuar las partidas presupuestarias destinadas al acogimiento de cuidados alternativos en relación a la legislación en la materia y las recomendaciones internacionales.²⁰

20. Resolución 124, 26 de junio 2023. Defensoría de niñas, niños y adolescentes de Santa Fe. <https://www.defensorianna.gob.ar/resources/original/Res%20124-23%20Recomendaci%C3%B3n%20DNNyA%20al%20M%20Desarrollo%20Social.pdf>

El análisis de la cantidad y calidad de la Inversión Social destinada a niñas, niños y adolescentes resulta de interés primordial para la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la provincia de Santa Fe, en tanto organismo de control del Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.

Para que los derechos sean realizables, debe haber correspondencia entre las políticas públicas y las asignaciones que las solventan. En este sentido, el presupuesto público es el documento donde se establecen las prioridades de gobierno.

Es por ello que resulta imprescindible construir información sobre el nivel de recursos que los gobiernos están dispuestos a asignar en su presupuesto, identificar brechas de cumplimiento en la garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes y proponer medidas en consecuencia.

Fuentes consultadas

Acceso al Sistema de Información de Normativas: <https://www.santafe.gov.ar/normativa/>.
Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe. Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe (2021) Acogimiento residencial durante la pandemia generada por el COVID-19, período septiembre-diciembre 2020. Rosario.

------(2020) El acogimiento familiar en la provincia de Santa Fe. Informe 2019. Rosario.

------(2018) Invertir en equidad: análisis del gasto público social provincial dirigido a la niñez, 2001-2016, Santa Fe. 1a ed . - Rosario.

------(2017) Las instituciones de acogimiento en la Provincia de Santa Fe. Rosario.

Naciones Unidas (2009) Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños. Naciones Unidas: Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. 64º período de sesiones. Disponible en: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064)

Autoridades

Gabriel Savino

Defensor del Pueblo a cargo de la Provincia de Santa Fe.

Jorge Henn

Defensor del Pueblo a cargo de la Provincia de Santa Fe

Coordinación General

Edgardo Glavinich

Subdirección de Promoción y Monitoreo de Derechos

Laura Oliva Gerstner

Relevamiento y desarrollo de contenidos

María Florencia Álvarez Picco

Maia Giancarelli

Vanesa Hernández

Estefanía Invernizzi

Lorena Narciso

Subdirección de Asesoría Técnica

Gustavo Lorenzo

Revisión y control legal y técnico

Juliana Sánchez

Subdirección de Relaciones Institucionales y Cooperación

Edición

Florencia Bottazzi

Virginia Luco

Comunicación

Virginia Giacosa

Diseño gráfico

Cristian A. Cordovado



ROSARIO

Tucumán 1681 - CP 2000 - Rosario
Teléfonos: (341) 4721587/88/89 - 156-914345
info@defensorianna.gob.ar

SANTA FE

Eva Perón 2726 - CP 3000 - Santa Fe
Teléfonos: (0342) 4572693 - 154-494569
info@defensorianna.gob.ar

RAFAELA

Brown 73
Teléfonos: (03492) 453101 / 15609896
rafaela@defensoriasantafe.gob.ar

RECONQUISTA

Patricio Diez 985
Teléfonos: (03482) 438849 - 15577258
reconquista@defensoriasantafe.gob.ar

VENADO TUERTO

Av. Estrugamou 1371
Teléfonos: (03462) 15592912
venadotuerto@defensoriasantafe.gob.ar



defensorianna.gob.ar



Defensoría de niñas,
niños y adolescentes
PROVINCIA DE SANTA FE