



Observatorio de los derechos de la niñez y la adolescencia

PROVINCIA DE SANTA FE
- ARGENTINA -

INFORME 2022

Con el apoyo de:



DEFENSORÍA DEL PUEBLO
Provincia de Santa Fe



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

Índice

Prólogo	06
---------	----

Introducción	08
--------------	----

PARTE 1

1. La presencia del Estado y la institucionalidad de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en Santa Fe	12
Infancias y ciudadanía en Santa Fe. Diversidades territoriales, culturales, institucionales	16
2. La pandemia como exponente transversal del estado de las políticas de protección	20
3. Monitoreo y Promoción de Derechos: miradas de la Defensoría en clave sistémica	26
3.1 Monitoreo del Sistema de protección de infancias y adolescencias	29
- La descentralización de la política de la Secretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia. ¿Diseño vs. implementación?	32
- El sistema de protección en datos	35
- Los Programas de la SDNAyF en el territorio provincial	36
a. Programa Fortalecimiento de las prácticas y condiciones de alojamiento en los ámbitos de cuidados alternativos residenciales para niñas, niños y adolescentes	37
b. Programa de Acogimiento Familiar	40
c. Programa de Autonomía Progresiva y Programa Egresar	43
- El derecho de las y los adolescentes bajo cuidados alternativos a la autonomía progresiva y la preparación para el egreso: marco normativo y regulaciones	44
- Situación de las y los adolescentes y jóvenes bajo cuidados alternativos en la provincia de Santa Fe: síntesis	45



● 3.2 Monitoreo de la situación de niñas, niños y adolescentes en contacto con el sistema penal	48
3.2.1 Adolescentes en el sistema de Justicia Penal Juvenil	48
- Consideraciones generales sobre el sistema monitoreado y la construcción de información.	49
- Adolescentes en conflicto con la ley. Entre el control y el acceso a derechos.	50
- La situación de las mujeres adolescentes en el Sistema de Justicia Penal Juvenil. Un aspecto clave a destacar a partir de los datos relevados	52
- El rol del Estado frente a los egresos institucionales	55
3.2.2. Niñas y niños alojados en Unidades Penitenciarias junto a sus madres privadas de libertad	58
- La invisibilización de la situación de niñas, niños y adolescentes con madres privadas de la libertad	59
- Generación de redes de cuidado en el territorio	63
- Acerca de la prisión domiciliaria de mujeres con hijas/os a cargo. Marco normativo y consideraciones	63
● 3.3. Monitoreo del presupuesto e inversión social. Reflexiones sobre la dimensión territorial de los presupuestos públicos con enfoque de niñez y adolescencia	68
- Breve recorrido de la línea de Inversión Social	68
- Pistas para analizar la dimensión territorial	69
- Algunas propuestas para mejorar el diálogo entre presupuestación, planificación, implementación y seguimiento	73
a. Hacia los presupuestos por programas	
b. Transversalidad no sólo de actores y agendas, sino de territorios y escenarios	
- Sobre el proceso de cuantificación de la Inversión Social de Niñas, Niños y Adolescentes	76

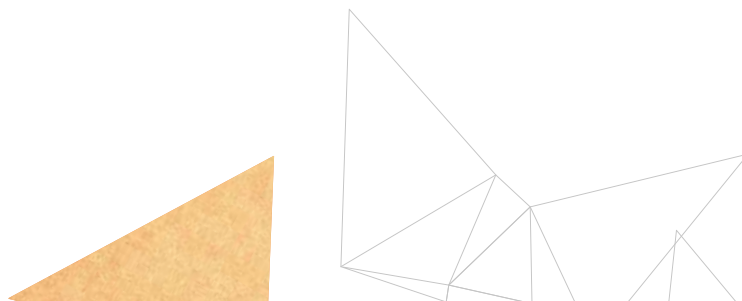


● 3.4 Monitoreo de Medios y Derechos Comunicacionales	78
- Presentación e historización de la línea de trabajo	78
- Aspectos metodológicos	79
- Algunos resultados	82
- Abordajes, fuentes, uso de términos estigmatizantes	85
- De la comunicación y el rol de una Defensoría	85
 ■ 4. Abordajes integrales y excepcionalidad. Reflexiones en torno a las prácticas del área de Atención Integral de la Defensoría de niñas, niños y adolescentes de Santa Fe	88
- Situaciones atendidas por el área de Atención Integral y Protección	90
- La hiperburocratización y la desarticulación. Dos caras de una misma moneda.	99
- Desafíos para transformar la mirada	100

PARTE 2

■ 5. El Programa “Desde y Hacia el Territorio”	104
● 5.1 Ejes de trabajo desarrollados	107
a. Eje 1. La capacitación como herramienta y estrategia para fortalecer lazos	107
b. Eje 2. Haciendo de la información una aliada para la mejora y la evaluación.	108
c. Eje 3. Participación y promoción	108
● 5.2 Los servicios locales y el primer nivel de intervención del Sistema de Protección Integral	109

● 5.3 Los servicios locales como resonancia del funcionamiento del Sistema de Protección	113
a. Formalización e institucionalización de los Servicios Locales	114
b. Equipos y recursos disponibles para el desarrollo del trabajo	127
c. Sistema de protección: Actores y articulaciones	139
d. Problemáticas que trabajan los Servicios locales	150
● 5.4 La voz de las Niñas, Niños y Adolescentes en el Programa	154
- Con los colores de las voces	154
- Palabras caminantes	155
- Postales que suenan	159
■ Reflexiones a modo de conclusión	162
ANEXOS	171
Bibliografía	182





Prólogo

Toda la historia de trabajo y colaboración de UNICEF con la Defensoría de derechos de niñas, niños y adolescentes confluye en la institucionalización del Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia de la Provincia de Santa Fe.

A casi 10 años de haber comenzado este programa, podemos afirmar que sus resultados no son fortuitos, sino que responden a un proceso planificado con el objetivo de constituir un espacio de referencia dentro del sistema de protección integral de derechos de la niñez y la adolescencia en la provincia de Santa Fe.

El presente documento da cuenta de los ejes principales del trabajo sistémico de monitoreo de derechos sobre la población infantil y adolescente que a lo largo del tiempo ha incluido temáticas como: la sistematización de registro y el análisis de los desafíos del Sistema de Protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales; el monitoreo de la situación de la niñez

en contacto con el sistema penal; la visibilización de las niñas y los niños que habitan con sus madres en Unidades Penitenciarias; la promoción de los derechos en los Medios de Comunicación locales; la estimación de la inversión social en niñez y adolescencia o el desarrollo de una Encuesta Provincial de Bienestar Subjetivo, por destacar algunos.

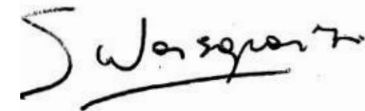
Cabe destacar que, en el último año, la puesta en marcha del programa “Desde y Hacia el territorio” ha significado acercarse a la realidad del funcionamiento del Sistema de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes. Es allí donde se vuelve palpable la proximidad con la ciudadanía, y donde es crucial trabajar para prevenir situaciones de vulneración de derechos.

Es así como la mirada en clave sistémica del trabajo de la Defensoría que incorpora la promoción de derechos y el monitoreo a las instituciones del gobierno, la puesta en marcha de

estrategias para incidir en la toma de decisiones de política pública vinculadas a la niñez y las campañas comunicacionales para posicionar en la agenda pública las causas que afectan a este grupo de población. No deja de lado la atención y el seguimiento a casos de vulneraciones de derechos.

La generación de conocimientos a través de encuestas, estudios, investigaciones y su transferencia por medio de múltiples capacitaciones, junto al trabajo en el territorio a lo largo y ancho de la provincia permitieron a la Defensoría cumplir con su misión y consolidarse como un organismo de derechos humanos sólido, proactivo, creativo e innovador para avanzar en la garantía de los derechos de la niñez y adolescencia de la Provincia de Santa Fe. Estas herramientas están reflejadas en múltiples resoluciones, recomendaciones y propuestas producidas por la Defensoría para promover y proteger los derechos.

En perspectiva, después de casi 10 años de trabajo, ambas instituciones seguimos convencidas de la importancia de la generación de información y conocimiento para la gestión de políticas públicas y programas, así como que la misma esté disponible y sea transparente. No obstante, el esfuerzo y progresos sustantivos alcanzados por la Defensoría es todavía indispensable atender los desafíos que persisten para el ejercicio de derechos de la niñez. Esperemos que este trabajo ponga en relieve las brechas que todavía tenemos con la infancia y la adolescencia y la posibilidad de los organismos competentes para saldarla.



Sebastián Waisgrais

Especialista en Inclusión Social y Monitoreo
UNICEF Argentina.



Introducción

Los principales problemas sociales que afectan a la niñez y adolescencia poseen un carácter multidimensional, implican necesidades tangibles e intangibles, a la vez que expresan obstáculos y restricciones de distinta naturaleza para el ejercicio de sus derechos. Por esto mismo involucran a diversos actores sociales e institucionales, los que se ven implicados en todo el ciclo de las políticas públicas que se dirigen a este sector de la población a lo largo del tiempo y en un espacio social concreto. El cambio al paradigma de la Protección Integral, a partir de la sanción de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1989, supuso una transformación de la mirada que hasta entonces había sido construida sobre la niñez y la adolescencia, situando a niñas y niños como sujetos de derecho y no como objetos de tutela. A más de tres décadas de la CDN, aún existen múltiples desafíos pendientes para que esta integralidad se traduzca en programas, políticas y proyectos concebidos desde una lógica sistémica e integral y que pueda atender, en este proceso, a las necesidades específicas de protección de las niñas y niños más vulnerables de acuerdo con su interés superior. Que esto se plasme en la

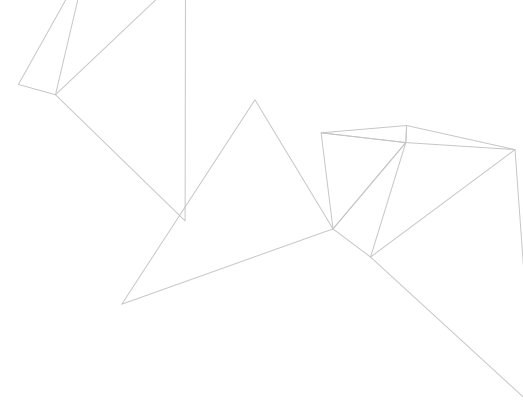
realidad es competencia fundamental del Estado y sus definiciones.

La sanción de la ley 12.967 de Promoción y Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes en 2009 –como su antecesora en 2005– la ley nacional 26.061 de Protección Integral–, significó un compromiso de la provincia de Santa Fe en la construcción de una nueva institucionalidad para la infancia y adolescencia. Desde ese momento, el trabajo hacia la construcción y fortalecimiento de políticas públicas desde el paradigma de la protección integral ha sido sostenido, a pesar de los ciclos de cambio transitados en relación con la gestión política y las visiones que de ellas se derivan y plasman en este campo social específicamente.

Dentro de las políticas públicas subyacen, además de los programas y proyectos que se formulan en su interior, conceptualizaciones diversas de la realidad social que se pretende abordar y transformar a través de su despliegue e implementación. Por ello, la incidencia en las mismas tiene un componente fundamental de trabajo

orientado a comprender su formulación, conceptualización, construcción de nuevos sentidos, tomas de decisiones.

A lo largo de diez años de trabajo, la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes ha ido desarrollando distintas estrategias de relevamiento e intervención, que desde las diferentes áreas que conforman la institución en el presente (Atención Integral, Monitoreo y Promoción de Derechos y las más reciente de Relaciones Institucionales y Cooperación) se orientaron tanto al abordaje de la vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes –a través de la atención directa de casos y situaciones, la articulación institucional, la intervención técnica inter y transdisciplinaria– así como a sostener una presencia sistemática en las instituciones del sistema de protección y el de justicia penal juvenil a través de las actividades de monitoreo. Estas últimas se han propuesto desde sus inicios generar evidencia, relevando y construyendo información de calidad sobre la situación de los derechos de la niñez y la adolescencia en Santa Fe, especialmente en los ámbitos de mayor vulnerabilidad.



Desde el área de Promoción de Derechos y de Comunicación se generan acciones de formación y capacitación, elaboración de contenidos y piezas comunicacionales, relevamiento de información de los medios de comunicación –y sus miradas– sobre las niñas, niños y adolescentes con el objetivo de situarlos como prioridad en el marco de las políticas públicas destinadas a ellas y ellos. La participación de esta Defensoría en redes institucionales de nivel nacional e internacional, nucleadas en torno a tareas comunes de defensa y promoción de derechos humanos, le ha dado otra proyección a algunas de estas acciones a través de la difusión de informes y colaboraciones conjuntas sobre temas específicos.

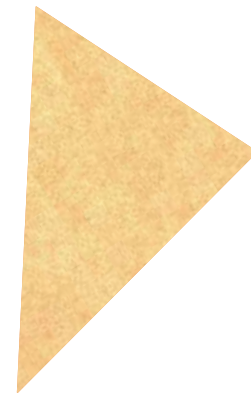
Con base en la evidencia generada a partir de la atención y el monitoreo de derechos de la niñez y la adolescencia, desde el año 2013 la institución ha elaborado informes técnicos de carácter analítico, multidisciplinar y con perspectiva integral acerca de la situación de los derechos de la niñez y la adolescencia en Santa Fe (DNNyA, 2013; 2015) además de los informes específicos de cada una de las líneas de trabajo. El presente informe pretende inscribirse en la misma línea de producción de conocimiento, recogiendo

además las experiencias que, a lo largo de una década de trabajo, se han plasmado en publicaciones temáticas, materiales, formaciones, capacitaciones, espacios de articulación, etc., donde la Defensoría, a través de sus equipos técnicos y profesionales pretendió aportar una mirada especializada e independiente.

La incidencia en políticas públicas es una de las acciones principales implicadas desde esta institucionalidad; la misma debe tener un carácter continuo y progresivo y debe poder trascender las gestiones políticas y de gobierno para constituirse en una verdadera herramienta de garantía de derechos universales para las generaciones presentes y futuras. También, los insumos generados han servido como base para el desarrollo de herramientas defensoriales que, bajo la forma de recomendaciones, propuestas y opiniones consultivas, son instrumentos y competencias que la máxima autoridad de la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes posee y puede instrumentar con el objetivo de instalar en la agenda pública de los principales problemas que afectan a la niñez, para que éstos puedan ser abordados de manera eficaz y generando cambios positivos con carácter progresivo y permanente.

El informe que aquí se presenta está organizado en dos partes. La primera aborda centralmente la institucionalidad de los derechos de niñas, niños y adolescentes en Santa Fe, a través del análisis y reflexiones de las acciones que el Estado despliega para defender, restituir, garantizar y promover el pleno disfrute de los mismos. La base de este análisis es la evidencia generada a lo largo de una década de trabajo por la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes a través de las diferentes líneas de monitoreo y el accionar del área de Atención Integral. La segunda parte se ocupa de manera específica del trabajo desarrollado en el marco del Programa “Desde y hacia el territorio” durante todo el año 2021, el que incluyó el relevamiento y sistematización de información estratégica sobre el funcionamiento del sistema de protección de infancias y adolescencias; la capacitación y generación de herramientas y la promoción de la participación de niñas, niños y adolescentes. Es una aspiración que el mismo se constituya nuevamente como un insumo para revisión y planificación de políticas públicas con carácter integral, con enfoque de derechos, género, diversidad y dimensión territorial.





PARTE 1



1

La presencia del Estado y la institucionalidad de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en Santa Fe

Trabajar por los derechos de niñas, niños y adolescentes exige siempre pensar en ámbitos, espacios, lugares, territorios donde nacen, transitan, se desarrollan y/o transforman los sujetos que, sin distinción de origen, género, etnia, clase social, deben tener garantizado el disfrute efectivo de los mismos. Por ello, cuando se habla de derechos, en el caso de la niñez y adolescencia, la idea de “niña/o como sujeto de derecho” aparece asociada formalmente de manera inmediata a partir de la sanción de la CDN que estableciera este principio a nivel universal, así como el del interés superior del niño y el de no discriminación, pilares principales para el despliegue de todos los derechos.

Partiendo de las premisas de la **universalidad de los derechos humanos**, así como su carácter **indivisible** e **inalienable**, todos los instrumentos internacionales y andamiajes jurídicos que de ellos se derivan hacen referencia de modo directo a **los Estados como garantes de su cumplimiento**, es decir, como responsables y destinatarios de la exigibilidad de los mismos por parte de las personas que habitan en sus sociedades. Y hablar de sociedades lleva implícita la referencia al **espacio social** y al **territorio**, realidades y categorías respecto de las cuales es interesante realizar algunas precisiones que son pertinentes al trabajo que

aquí se presenta. Superar dicotomías o miradas parciales es clave para comprender la importancia de la dimensión espacial y territorial en que se despliegan las formas jurídicas y, principalmente, la garantía de los derechos humanos.

En primer lugar, hablar de sociedad(es) y de espacio social no implica prácticamente diferenciaciones, dado que es imposible imaginar un espacio contemporáneo desprovisto de presencia social, no construido, no habitado o no representado. El espacio es una construcción concreta y material, una construcción social, como diría Lefebvre (1984); una “producción social” amplia (Haesbaert, 2013) que incluye múltiples dimensiones —económica, política, cultural, natural— con sus respectivas tensiones. El espacio social constituye, por tanto, “una estructura de probabilidades de acercamiento o de distanciamiento, de proximidad o de distancia sociales entre los individuos” (Bourdieu, 2000: 30), a lo cual podríamos agregar, anticipándonos, entre proyectos e instituciones.

En este sentido, es interesante pensar también al espacio como un “conjunto de trayectorias” (Massey, 2008) ampliando la visión del mismo para observar en un plano destacado a los movimientos que tienen lugar en él. Dentro de estos movimientos, **las relaciones humanas, institucionales,**

en suma, las relaciones de poder —siempre cambiantes— se desarrollan conformando territorios. Y en esta construcción de territorios o *territorializaciones* el Estado tiene un papel fundamental porque sus acciones se dirigen a la población desde la esfera de lo político —y económico, sociocultural, securitario, etc.— y a través de dispositivos e instrumentos específicos¹.

La *territorialización* puede ser entendida, entonces, como un proceso de dominio político-económico del espacio por parte de los grupos humanos en un complejo entramado de ejercicio de poder(es) (Haesbaert, 2013) y en la mixtura de relaciones que estas acciones generan. La inscripción de las relaciones humanas en un territorio está marcada por la generación de recursos diversos, a la vez que éste se constituye, también —y fundamentalmente— como un recurso en sentido amplio, trascendiendo incluso las materialidades. La creación de instituciones y regulaciones sobre las acciones que se despliegan en el mismo cumplen un rol fundamental que se vincula, en nuestras sociedades, a la *gubernamentalidad*. En una de sus acepciones, que resulta útil para pensar las problemáticas que aquí se abordan con relación a la niñez y la adolescencia, la acción de gobernar implica el despliegue de la soberanía del Estado en el espacio a través de instituciones y leyes.

1- Este desarrollo conceptual se referencia en el marco teórico propuesto por Foucault (1999) para hablar de la gubernamentalidad, pero con la perspectiva de trascender las lógicas estrictamente vinculadas a la seguridad como técnica de soberanía estatal. Se pretende ampliar así el análisis sobre la presencia del Estado en el territorio santafesino a través de la formulación de sus políticas públicas dirigidas a la niñez y adolescencia. Este campo incluye distintas dimensiones que se abordan en los apartados específicos de este informe.

Cuando se mira el espacio centrando el enfoque en las relaciones de poder, se está identificando un territorio. Esto es muy importante políticamente porque imaginar el espacio como algo dinámico, que incluye lo material y lo simbólico, algo que está “abierto” para ser reconstruido y donde se generen nuevas trayectorias espaciales hacia otras direcciones, tiene un gran potencial de transformación. Se propone pensar el territorio desde una perspectiva multidisciplinar integradora, que lo conciba en su dinamismo, así como a los procesos que se gestan en su interior y en sus márgenes, visualizando las implicancias de aquellos movimientos de territorialización y desterritorialización que allí tienen lugar. Dicha complejidad ha sido abordada teóricamente desde enfoques diversos que aquí se retoman como posibles aportes para balances y nuevos recorridos.

Por lo tanto, si entendemos al territorio como el espacio social donde interviene el Estado a través de acciones, estrategias políticas, normativas y donde se generan múltiples relaciones entre los sujetos y las instituciones, *es un desafío pensar de manera situada los derechos de las personas que lo habitan*. Como se ha afirmado en numerosas ocasiones, el trabajo para defender y garantizar los derechos humanos —y específicamente los de la niñez y la adolescencia— requiere la realización

de esfuerzos permanentes hasta cumplir esos objetivos y sentar las bases de nuevas institucionalidades, cada vez más respetuosas de los mismos.

En esta tarea de abordar los derechos de niñas, niños y adolescentes con una perspectiva que considere la **dimensión territorial como herramienta y contexto de acción**, es importante distinguir los diversos niveles de implicancia que tiene la misma en relación a: *los sujetos niñas, niños, adolescentes, jóvenes; las instituciones del sistema de promoción y protección de derechos y la agenda de políticas públicas* que se despliegan (o no) a través de aquellas.

A lo largo de una década —y a través de las diferentes líneas de trabajo de la Defensoría y su labor específica— han podido visualizarse numerosos cambios y transformaciones en relación con los derechos de niñas y niños y el territorio donde ellas y ellos viven y se desarrollan en el espacio santafesino. Es oportuno realizar un recorrido histórico y analítico sobre estas relaciones para repensar los desafíos aún pendientes.



INFANCIAS Y CIUDADANÍA EN SANTA FE. DIVERSIDADES TERRITORIALES, CULTURALES, INSTITUCIONALES Y DESAFÍOS EMERGENTES

A inicios del siglo XXI en América Latina —y claramente en Argentina— tuvieron enorme vigencia las políticas neoliberales que, de la mano de los discursos generados por organismos multilaterales que pregonaron la necesidad de “ajustes estructurales” en estas sociedades, resultaron en un enorme crecimiento de la pobreza y la desigualdad. Ha sido ampliamente estudiado de qué modo estos ajustes que derivaron en la reducción del gasto público como consecuencia del endeudamiento estatal y el despliegue de las políticas resultantes impactaron de modo crítico en la población de niñas, niños y adolescentes. Es por esto que, al momento de pensar en políticas focalizadas en determinados sectores sociales, debe advertirse que las mismas no pueden, de acuerdo a dicha experiencia, ir en detrimento de políticas

universales. Hay que recordar que aquella primera infancia de inicios de la década de los 2000 se desarrolló en un contexto social marcado por grandes inequidades, generando trayectorias de vida que marcaron profundamente a gran parte de la juventud actual.

En los años subsiguientes a la crisis de 2001 en Argentina, la gestión política nacional generó nuevas iniciativas, a través de la sanción de leyes e implementación de programas de seguridad social con carácter universal que generaron marcos nuevos y significativos para la protección y promoción de derechos de la niñez y la adolescencia².

De acuerdo con el censo 2010, las niñas, niños y adolescentes entre 0 y 17 años de edad de la provincia de Santa Fe alcanzaban entonces los 905.029 habitantes, representando el 28% de una población total de 3.194.537 habitantes (DNNyA, 2013: 65). La proyección realizada por el IPEC³ para el año 2022 ha estimado una población de

3.589.999 habitantes, dato que será sin dudas puesto en relación y ajuste con los resultados del Censo Nacional de Población de la República Argentina a realizarse en el mes de mayo de 2022⁴. De todos modos, se toman como referencia válida las proyecciones realizadas por el organismo provincial, considerando que las mismas pueden situarse en relación de correspondencia con otros datos consolidados y fiables para la población específica de niñas, niños y adolescentes, que es el principal punto de interés de este informe.

La población de niñas, niños adolescentes y jóvenes de entre 0 y 19 años de edad⁵ estimada para el año 2022 en Santa Fe es de 1.049.391, lo que representaría un valor porcentual del 29,23%. La misma fuente indica que de dicho total, 537.700 correspondería a varones y 511.691 a mujeres entre 0 y 19 años de edad (IPEC; 2021)⁶. Así como fuera registrado en el informe 2013 del Observatorio de los Derechos de la Niñez y a Adolescencia (DNNyA, 2013), la proyección para 2022 indica también que son los departamentos santafesinos

1- La mayoría de estos marcos jurídicos y programas han sido sintetizados recientemente por UNICEF en la publicación *Análisis de situación de la niñez y la adolescencia en la Argentina* (UNICEF, 2021: 23-24), de gran relevancia para realizar una lectura de los cambios abordados y desafíos aún pendientes a nivel de implementación.

3- Instituto Provincial de Estadísticas y Censos de Santa Fe.

4- Los Censos Nacionales de Población en Argentina se realizan con una periodicidad de 10 años. Debido a la pandemia mundial de COVID-19, el censo previsto para el año 2020 debió posponerse por los motivos sanitarios de público conocimiento, lo que vino a acentuar la falta de datos demográficos actualizados por parte del organismo nacional oficial. Finalmente, la fecha establecida para el próximo censo nacional es el 18 de mayo de 2022, el cual incluirá distintas etapas que se iniciarán en el mes de marzo. De todas maneras —y afortunadamente—, numerosos organismos han incluido en sus estudios datos de población construidos a partir de operativos de relevamiento estadístico como encuestas y mapeos generales o específicos, luego volcados en estados de situación e informes temáticos. Entre ellos, se tomarán aquí los construidos y utilizados principalmente por UNICEF, el INDEC, la CEPAL, el PNUD, entre otros.

5- Si bien en trabajos previos se ha tomado como rango la población de 0 a 17 años, la proyección estimada por IPEC considera grupos quinquenales, resultando esto en los rangos 0-4 años; 5-9 años; 10-14 años y 15-19 años. Los datos allí contenidos resultan válidos a efectos de la población que se aborda en este trabajo, la cual incluye a jóvenes cuyas edades que superan los 18 años de edad están incluidos tanto en el sistema de protección como en el penal juvenil y son destinatarios de las respectivas políticas que los comprenden a nivel de instituciones.

6- Dato elaborado a partir de las tablas estadísticas presentadas en dicho informe oficial.

de Castellanos (centro-oeste), General Obligado (noreste), La Capital (centro) y Rosario (sureste) los que concentran en el presente la mayor población de niñas, niños adolescentes y jóvenes⁷.

Los datos proyectados para 2022 también indican que, en casi todos los departamentos de la provincia, la mayor población comprendida entre la primera infancia y la juventud corresponde al tramo de edad de 5 a 9 años; en los departamentos de Garay, San Javier y San Justo son las y los niños de 10 a 14 años los que representan un mayor número. En el departamento San Lorenzo predominan numéricamente las y los niños de entre 0 y 4 años, del mismo modo que lo hacen en el departamento Rosario, seguidos en este caso de adolescentes y jóvenes de entre 15 y 19 años de edad.

La provincia de Santa Fe no es ajena a una realidad sociodemográfica mundial y regional que da cuenta del crecimiento de la población urbana y la consiguiente reducción de la población rural, tal como se entiende a la última de modo tradicional (Gobierno de Santa Fe, Plan Estratégico Provincial, 2012). Está claro que hoy los límites socioculturales y geográficos del campo y la ciudad han cambiado como consecuencia de la acumulación de recursos económicos que, a su vez, han

definido estructuras productivas insertas en una matriz de distribución también desigual.

Así, la geografía santafesina, que presenta una singular extensión de norte a sur, condensa en su interior una configuración territorial que marca, sin duda, la necesidad de **contar con recursos que puedan asegurar a toda su población condiciones de vida dignas marcadas por la equidad, de modo que pueda alcanzarse una mayor igualdad social**. En cada una de las regiones de la provincia, la niñez, adolescencia y juventud demandan ser atendidas en sus necesidades básicas y en la promoción de sus derechos a la salud, educación, seguridad social, cultura, justicia. És-

tos requieren de una infraestructura institucional, cultural y de servicios sociales que puedan garantizar dichos derechos de manera permanente, así como dar respuestas a las situaciones que ponen en riesgo el adecuado disfrute de los mismos. Esto significa que los niveles de vulnerabilidad que afectan a gran parte de esta población exigen ser abordados de manera integral, situando como premisa la universalidad de las políticas públicas que a ella se dirigen, sin soslayar la necesaria focalización en los aspectos más críticos, urgentes, excepcionales.

Avanzar en una mejor gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad requie-

7- Dato elaborado a partir de las tablas estadísticas presentadas en dicho informe oficial sobre población según sexo y grupos de edades, por departamento.





re de una serie de herramientas que la CEPAL ha abordado recientemente en términos de desafíos estructurales (CEPAL, 2021). Entre ellas, pueden destacarse varios desafíos que también están planteados a lo largo de este informe, en tanto constituyen elementos centrales de una institucionalidad social sólida orientada a garantizar y promover derechos de la niñez y la adolescencia. Los desafíos de carácter estructural que la CEPAL ha identificado incluyen:

- Avanzar hacia un enfoque de derechos en las políticas públicas
- Alcanzar un universalismo sensible a las diferencias

- Promover la participación
- Avanzar en la traducción efectiva de los compromisos internacionales
- Visibilizar las diferentes dimensiones de la desigualdad
- Valorar adecuadamente la economía política de la gestión e institucionalidad social. (CEPAL, 2021: 222)

El cambio de perspectiva que supone la implementación de un **enfoque de derechos** debe traducirse en la creación y gestión de las instituciones sociales; este desplazamiento implica considerar a las personas como ciudadanos y no como beneficiarios, reconociendo que tie-

nen, por el solo hecho de formar parte de la sociedad, pleno derecho a acceder al bienestar social. Así como el Estado ejerce su soberanía en el territorio, también tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en todo momento y en toda su extensión, tomando en cuenta los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

El sistema de protección en su conjunto y los organismos de aplicación de la ley 12.967 de Promoción y Protección de los derechos de la niñez y la adolescencia son quienes tienen a su cargo el mandato de asegurarles la satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías reconocidos y los que en el futuro pudieran serlo de acuerdo con su interés superior (Ley 12.967, art. 4). La determinación del interés superior del niño es el principio que debe prevalecer cuando existan conflictos entre los intereses y derechos de niñas y niños y los de otros sujetos igualmente legítimos. En este sentido una herramienta que permite tomar decisiones acerca de situaciones individuales e incluso programar acciones para el caso de cuestiones más generales y del ámbito de las políticas. Así, también el Sistema de Promoción y Protección de Derechos debe desplegar sus políticas en

todo el territorio provincial, organizado para ello en niveles local, regional y provincial de conformidad con su ámbito de actuación (art. 29).

Con relación al despliegue de políticas sociales orientadas a la igualdad y, de modo específico, dirigidas a la niñez y la adolescencia, se requiere avanzar hacia un **mayor universalismo** al mismo tiempo que poder atender las necesidades específicas de los sectores más vulnerables (CEPAL 2021). Ello implica el trabajo de **identificar las diferencias** (culturales, económicas, territoriales), lo cual permitiría trascender aquella dicotomía aludida más arriba entre políticas focales/políticas universales. Por lo tanto, al enfoque de derechos deben sumarse los de género y diversidad, como aquellos que involucren la visibilización de las diferencias culturales y étnicas y la integración de las mismas a la programación política.

La **participación** de niñas, niños y adolescentes, lo que incluye su derecho a opinar y ser oído en los asuntos que los involucran, debería hacerse extensiva a los procesos de programación y diseño de las políticas que los tienen como destinatarios. La participación social, la apertura del juego en el campo de lo político a todos los sujetos es una condición clave de la democracia porque construye ciudadanía. De la mano de experiencias

y aprendizajes desarrollados en distintos espacios sociales e institucionales valdría la pena iniciar un camino hacia la promoción e implementación progresiva de mecanismos de participación de la niñez y la adolescencia. Las Defensorías se han constituido como dispositivos institucionales donde las y los ciudadanos, en general, y las y los niños y adolescentes, en particular, pueden dar cuenta de vulneraciones sobre sus derechos y su requerimiento de mayor protección; es un desafío pendiente que estos canales se vean fortalecidos a la vez que se desarrollen otros —aún no existentes en nuestro medio— en el ámbito de las propias instituciones que ejecutan las políticas públicas.

En otros informes (DNNyA 2013; 2015) se ha abordado **el carácter multidimensional de la pobreza y la desigualdad social**, así como los retos, competencias y obligaciones que el Estado tiene de trabajar en su reducción, más aún por lo que atañe a las infancias y adolescencias. Es con este objetivo que, en palabras de la CEPAL, “el diseño y la implementación de políticas sociales pro-igualdad tendrá mayores probabilidades de éxito si ocurre en el marco de un funcionamiento coordinado e integral de las instituciones sociales [...] la institucionalidad social debe ser capaz de fomentar la integración horizontal (entre sectores) y

vertical (entre niveles de gobierno) de las políticas sociales” (2021: 8).

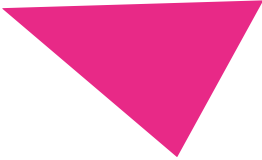
Finalmente, para dar paso al corpus del informe que da cuenta del trabajo de la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes en cada una de sus áreas interesa resaltar una idea trabajada en las capacitaciones a actores de los servicios locales⁸; la que sostiene que el desafío de la integralidad se inicia “con la definición del problema” y la importancia de considerar esto en el campo de las políticas públicas para la niñez y adolescencia. El campo político —donde debe incluirse lo público—, como se dijo al inicio, es un campo donde se dirimen relaciones de fuerza y se disputan sentidos; por esto importa conocer no solamente los problemas que afectan y hacen más vulnerables a niñas, niños y adolescentes sino las causas de los mismos. Es sólo así que podrán diseñarse políticas públicas que den las respuestas adecuadas, pero que también sean susceptibles de ser **monitoreadas y evaluadas para mejorar capacidades, procesos, recursos estratégicos, objetivos y resultados**.

8- Los principales conceptos aquí enunciados han sido materia de desarrollo en las diferentes instancias de capacitación llevadas adelante en 2021 en el marco del programa “Desde y hacia el territorio”. La relación entre integralidad y coordinación de las políticas fue trabajada de manera más exhaustiva por Fabián Repetto en la primera jornada.



2

La pandemia como exponente transversal del estado de las políticas de protección



Desde marzo de 2020 a esta parte no resulta justo analizar los procesos de las políticas públicas sin considerar los derroteros y efectos que generó la pandemia por Covid-19. Todo propósito gubernamental e institucional se vio conmovido en sus planificaciones, organización, administración y distribución de recursos y personal. De este modo, evaluar los resultados de la reorganización de la SDNayF a nivel territorial a dos años de su implementación —el mismo tiempo que el inicio de la pandemia— debe ser considerada en este contexto inédito, aunque también en dimensión diacrónica. Caben, en este sentido, dos señalamientos.

En primer lugar, a lo largo de los dos años transcurridos se transitó diferentes períodos, alternados entre mayores restricciones de actividades, recursos y atenciones —en pos de orientar los recursos al sistema de salud y limitar la propagación del virus— y otros momentos más permeables a la reactivación de las demás áreas gubernamentales y los circuitos de gestión, fundamentalmente a partir de 2021. No obstante, las estructuras burocrático administrativas no necesariamente han demostrado versatilidad para dinamizar procesos que se habrían visto afectados en los momentos más álgidos del confinamiento.

Por otra parte, **históricamente las agendas gubernamentales mantienen deudas con las políticas de infancias y adolescencias y, más aún, con los sistemas de protección.** Un aspecto clave de ello se reconoce en las asignaciones presupuestarias que el Estado provincial destina al cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes y en qué categoría programática lo hace (DNNyA, 2018). Desde la Defensoría se ha promovido a lo largo de los años la construcción de presupuestos con perspectiva de niñez⁹, en sintonía con el presupuesto con perspectiva de género elaborado desde 2021 en la provincia de Santa Fe.

En términos políticos, económicos y sociales la pandemia acentuó la posición relegada de las infancias y adolescencias, siendo sus derechos gestionados desde una perspectiva estrictamente sanitaria —más allá de los distintos momentos atravesados de mayor y menor restricción de las actividades— y adultocéntrica, lo cual relativiza entonces los alcances y efectos de la garantía de derechos destinados a esta franja de la población.

En lo que refiere al sistema de protección, lamentablemente la pandemia no operó como un factor de oportunidad para incrementar refuerzos en aquellos aspectos que ya arrastraban debilidades. En términos administrativos, la atención se restringió al público con el cierre completo de oficinas por momentos, viéndose resentidos profundamente los canales de atención y comunicación con la ciudadanía. Se implementaron modalidades de trabajo de *home office*, con la serie de limitaciones que eso acarrea cuando se trata del abordaje a distancia de problemáticas de infancias y adolescencias vulneradas, más aún en ese contexto. A las condiciones de informalidad laboral de gran parte del plantel se sumó la reducción de personal haber contraído COVID-19 o por otros tipos de licencias.

Estas situaciones cobraron aún mayor dramatismo en otros contextos como los espacios de acogimiento institucional, donde se requiere garantizar prácticas de cuidados hacia niñas, niños y adolescentes las 24 horas los 7 días de la semana. Los relevamientos realizados (DNNyA, 2020b; 2021b) arrojaron que las instituciones no recibieron refuerzos económicos por parte del gobierno provincial, a excepción de las instituciones oficiales al inicio del confinamiento, por única vez. Las instituciones conveniadas incluso han sufrido atrasos

9- Recomendación N° 073/19. Disponible en: <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/res-073-19-recomendacion-al-pe-dnna.pdf>

desmedidos en la renovación de convenios y el subsecuente depósito de fondos en el momento más arduo de las restricciones anunciadas. Como soporte económico se percibieron los envíos de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia a través de la estrategia AUNAR, que tuvo como fin el apoyo para la compra de insumos de higiene, protección personal y kits lúdicos-pedagógicos en el contexto de la pandemia.

A excepción de los centros residenciales oficiales —que representan sólo el 19% del total del universo de acogimiento institucional— los centros residenciales conveniados tampoco contaron con refuerzo de personal por parte del Estado en los casos de licencia por enfermedad de sus trabajadores. De este modo, se implementaron medidas tales como reducción de la cantidad de cuidadoras/es a cargo de las niñas, niños y adolescentes y extensión de las horas de trabajo.

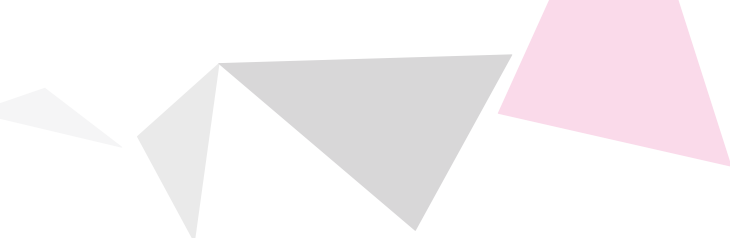
En los dos años marcados por la situación de pandemia, como partícipe activa del sistema de protección, la Defensoría de niñas, niños y adolescentes intervino y fue testigo de diferentes procesos relativos a tomas —o no— de MPE; la calidad de los acompañamientos a niñas, niños y adolescentes que se encuentran en instancias de acogimiento alternativo y a sus familias; los crite-

rios de decisión respecto de la resolución de MPE y las condiciones de articulación con otros organismos del sistema como RUAGA, poder judicial, instituciones del primer nivel y servicios locales; las características de la gestión del sistema de acogimiento institucional —con el cierre y apertura intempestiva de espacios de cuidado—; los derroteros de los diferentes programas de la Secretaría y la articulación con otras políticas sociales; la vacancia persistente en el tiempo del nombramiento de cargos de funcionarias/os centrales en la Secretaría de Niñez.

La intervención en estos procesos de trabajo y/o relevamiento de las decisiones políticas-institu-

cionales tomadas en ciertas áreas, permiten reconocer un aumento de la discrecionalidad y falta de proyección en las respuestas del sistema a las situaciones particulares de niñas, niños y adolescentes y a las vulneraciones de derechos que en muchas ocasiones ellas y ellos siguen viviendo dentro del propio sistema de protección. Claramente, este estado de situación excede a voluntades y esfuerzos de trabajadoras/es y funcionaria/os particulares, ya que se trata de la ausencia de una política definida, integral y robustecida en la medida de sus propósitos y necesidades, la cual se vio aún más expuesta en sus debilidades frente al acontecimiento de la pandemia por Covid-19. Se puede afirmar que resta mucho trabajo por de-





lante en este ámbito, dado que a las dificultades preexistentes dentro del sistema estatal de cuidados se han sumado las derivadas de esta emergencia sanitaria.

Este contexto 2020-2021, que expuso las desigualdades y dificultades en el acceso a derechos básicos de las poblaciones con trayectorias sociales más desfavorecidas, tuvo su expresión particular también en el caso de las y los adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley penal, que ocupa otra de las líneas institucionales de monitoreo. Como se verá en el apartado correspondiente, se registran al interior del sistema de justicia penal juvenil dificultades que revisten un carácter estructural y que dan cuenta del agravamiento de las condiciones de las y los adolescentes que se encontraban detenidos por la ausencia de recursos para garantizar derechos. En este marco, la Defensoría elaboró la propuesta N°6¹⁰ y puso en marcha un relevamiento durante este contexto de emergencia sanitaria, cuya información sistematizada resultó en el informe *“Estado de situación de las instituciones del Sistema Penal Juvenil de Santa Fe en el contexto de pandemia por Covid 19”*. Dicho informe reúne las acciones de monitoreo realizadas en instituciones abiertas y cerradas del Sistema de Justicia Penal Juvenil desde el mes de

marzo del 2020 —cuando oficialmente se inició una etapa de distanciamiento social preventivo y obligatorio (DISPO)— hasta diciembre de 2020.

En el caso de las niñas, niños y adolescentes institucionalizados, tanto en el sistema de cuidados como en el penal juvenil o el penitenciario de madres adultas¹¹, la pandemia profundizó situaciones de aislamiento y desprotección, agravando condiciones de vida ya de por sí vulnerabilizadas. Por ejemplo, en marzo de 2020 los dos establecimientos socioeducativos dependientes de la Dirección Provincial de Justicia Penal Juvenil situados en la zona Sur de Santa Fe¹², que trabajan desde un régimen semiabierto y sin la presencia de fuerzas de seguridad, cerraron sus puertas; idéntica situación se registró en otro espacio abierto de Rosario. De acuerdo a lo relevado, dicha acción tuvo como principal motivo la insuficiencia de personal para garantizar las funciones de acompañamiento a los adolescentes. Parte del personal de estos dispositivos fue reasignado a funciones dentro del principal centro cerrado de Rosario.

En relación con esta realidad institucional durante la pandemia, hay que resaltar que el número de adolescentes que ingresaron a los dispositivos ce-

rrados de Santa Fe y Rosario se vio incrementado de manera sostenida desde el inicio del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio, hecho que fuera cuantificado en el informe técnico elaborado (DNNyA, 2021b: 17). Asimismo, los aspectos más críticos identificados sobre la fragilidad y vulneración de los derechos, preexistentes pero agravados durante el período de pandemia son *la salud e integridad personal, el derecho a la educación y el acceso a la justicia* de las y los adolescentes en situación de encierro. Cada uno de estos aspectos, que debe ser garantizado desde el sistema de justicia penal juvenil, ha presenta singularidades dependiendo del dispositivo institucional considerado, pero, como se dijo previamente, se hace necesario identificar causas y definir de modo adecuado los problemas que se pretendan abordar desde las políticas de protección con enfoque de derechos. Mirar más allá de los contextos institucionales puntuales, monitorear derechos con relación a temáticas específicas.

Durante el Aislamiento Social decretado oficialmente en marzo de 2020, se registraron en las Unidades Penitenciarias, relevadas por la Defensoría, situaciones que expusieron una vez más el agravamiento en las condiciones materiales y subjetivas de mujeres embarazadas y/o alojadas con sus

10- Con fecha 17 de marzo de 2020 la Defensoría dio a conocer la Propuesta Nro. 6 “Situación de Emergencia Sanitaria Nacional y Provincial”, la cual hizo hincapié en la necesidad de garantizar a esta población de especial vulnerabilidad los cuidados y atención e insumos necesarios para que su salud integral no se viera afectada. En dicho marco, la Defensoría puso en marcha un mecanismo de seguimiento para conocer el estado de situación de niñas, niños y adolescentes alojados en instituciones del Sistema de Protección y del Sistema de Justicia Penal Juvenil, en lo que respecta a las condiciones y acceso a derechos en el contexto de emergencia sanitaria.

11- Los tres ámbitos institucionales donde la Defensoría desarrolla acciones de monitoreo, como se verá con detalle más adelante.

12- Dichos establecimientos, denominados “Socioeducativos de Puertas Abiertas” están situados en las ciudades de Alvear y Venado Tuerto.

hijas o hijos, las que ineludiblemente impactaron directamente en las y los niños de 0 a 4 años de edad que se encuentran en los establecimientos penales junto a sus madres privadas de libertad. El monitoreo sistemático que la Defensoría realiza en los dos establecimientos penitenciarios para mujeres adultas de la provincia, se vio obstaculizado también en su presencialidad debidos a las restricciones derivadas de la pandemia. Por ello, desde los equipos profesionales se implementó también un relevamiento en la modalidad a distancia (telefónica, por correo electrónico) hasta que las condiciones sanitarias y/o institucionales habilitaron nuevamente la posibilidad de realizar visitas a los Pabellones de Madres donde residen las y los niños mencionados. Como resultado del monitoreo así desarrollado, se elaboró la publicación *Niñas y niños junto a sus madres privadas de libertad. Situación durante la pandemia de Covid-19* (DNNyA, 2020)¹³. El apartado correspondiente a esta línea de monitoreo expone con mayor detalle las condiciones estructurales que configuran la realidad de estas mujeres con sus hijas e hijos al interior de instituciones carcelarias, así como la urgente necesidad de abordajes interseccionales específicos para esta población, donde la perspectiva de género cobre protagonismo en la planificación de los cuidados que a ellas y ellos se dirigen.

Como se ha querido explicitar, la pandemia de Covid-19 puso de manifiesto grandes desigualdades y asimetrías existentes en la sociedad argentina y santafesina, dejando en claro que resta mucho trabajo por hacer para transformar condiciones de existencia de las niñas, niños y adolescentes que requieren especial protección. Desde esta Defensoría se ha apostado a generar evidencia para incidir en las políticas públicas, así como a generar abordajes técnicos y profesionales basados en la escucha que posibiliten mejores intervenciones con enfoque de derechos. Los capítulos siguientes dan cuenta de esta tarea iniciada en el año 2012.

13- Disponible desde aquí: <https://www.defensorianna.gob.ar/materiales/publicaciones/ninas-y-ninos-junto-a-sus-madres-privadas-de-libertad-3527>



3

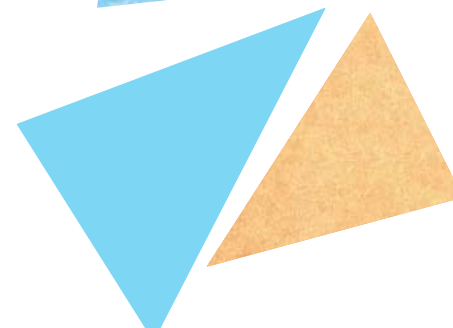
Monitoreo y Promoción de Derechos: miradas de la Defensoría en clave sistémica

Las actividades de Monitoreo de Derechos se iniciaron tempranamente dentro de la institución, formando parte de un proceso de construcción de prácticas que transitó distintas etapas y modalidades, principalmente en lo referido a metodologías, recursos, conformación de equipos, articulaciones institucionales, siempre teniendo como horizonte la generación de información de calidad, sistematizada y comunicable sobre la realidad de niñas, niños y adolescentes, especialmente las y los más vulnerables en el contexto socioeconómico y cultural actual.

A partir del convenio establecido entre la Defensoría de NNyA y UNICEF Argentina que dio origen al Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, desde 2013 se ha trabajado institucionalmente en el diseño, optimización e innovación de metodologías de relevamiento, procesamiento y construcción de información sobre las infancias y adolescencias santafesinas, utilizando recursos tecnológicos y soportes diversos, pero fundamentalmente involucrando a equipos técnicos especializados. La implementación de la plataforma DEVINFO, en colaboración con UNICEF Argentina, constituyó una valiosa experiencia que se extendió hasta el año 2017 y posibilitó construir, a través del intercambio sistemático con las instituciones oficiales del Estado provin-

cial, un Sistema de Información basado en indicadores sobre las condiciones de vida y desarrollo y los derechos de las niñas, niños y adolescentes en nuestro territorio. Dicha experiencia dio lugar a la diversificación de la actividad de Monitoreo de Derechos, abriendo paso a la conformación de diferentes líneas que, organizadas según una especificidad determinada, pretenden contribuir a la tarea institucional —establecida por ley— de supervisar y controlar las políticas públicas desarrolladas por el Poder Ejecutivo a nivel provincial y a las entidades privadas que se dedican a la atención de niñas, niños y adolescentes desde una perspectiva integral.

En los últimos años se ha visualizado la pertinencia de sistematizar y comunicar la información procedente de los monitoreos a través de la publicación de informes especializados, priorizando siempre un análisis de datos de tipo cualitativo y cuantitativo con perspectiva interdisciplinaria y en diálogo con los cambios en la dinámica social e institucional que afectan a las infancias y adolescencias en distintos niveles. A lo largo de este informe se mencionan todos los insumos generados en el marco de las acciones de monitoreo pero también de promoción de derechos y comunicación.





3.1

Monitoreo del Sistema de protección de infancias y adolescencias

En el marco del Observatorio de derechos en convenio con UNICEF, a partir de 2014 se dio inicio formal al monitoreo de centros residenciales oficiales y en convenio con la Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia (Resolución N° 191/14)¹⁴. Con especial interés en ese momento iniciático de la Defensoría en la situación de las niñas, niños y adolescentes insertos en procesos de Medidas de Protección Excepcional (MPE), se decidió generar una línea de monitoreo que permita identificar las condiciones de vida y acceso a derechos de estas chicas y chicos en ámbitos de acogimiento alternativo institucional como también el funcionamiento del sistema de protección en general.

Se elaboraron para ello herramientas metodológicas que permitieron producir conocimiento acerca de la infraestructura y composición del personal en los espacios de cuidado, el acceso a derechos básicos —educación, salud y recrea-

ción— y los procesos de trabajo y recursos disponibles en las respectivas Direcciones y Delegaciones de Niñez y Adolescencia, que condicionan en gran medida los tiempos de estadía dentro de las instituciones y las formas en que las MPE se desenvuelven y cesan, o no¹⁵. Los procesos administrativos y legales que se identifican en las MPE de niñas, niños y adolescentes son:

- el fortalecimiento de las vinculaciones y la reparación de derechos con las familias de origen o ampliadas, lo que permite a chicas y chicos retornar a sus ámbitos familiares;
- la declaración del estado de adoptabilidad, cuando se han agotado las instancias de vinculación y fortalecimiento con familias de origen y/o ampliadas;
- la indefinición en la resolución de las MPE o de la falta de concreción de las situaciones de adoptabilidad por diversos motivos, lo que genera largos períodos de institucionalización de estas infancias y adolescencias;
- en función de esta última situación, de cara a una porción importante de chicas y chicos que ni vuelven con sus familias ni pasan a situación de adoptabilidad —o aun estando en esa situación legal/administrativa la misma no se concreta, o se “frustra”— desde la Subsecretaría se fueron implementando

programas para acompañar a esta franja etaria de entre 13 y 18 años (actualmente Programa de Autonomía Progresiva).

• Finalmente, y desde el año 2019, las y los jóvenes que cumplen la mayoría de edad dentro del sistema de protección, o bien que hayan transitado por una MPE aunque ya no estén dentro del sistema, tienen la opción de ingresar al Programa de Acompañamiento para el Egreso (PAE) que en la provincia se denomina “Programa Egresar”. El mismo está regulado por la ley N° 27.364 y se encuentra bajo la órbita de la Secretaría de Políticas de Inclusión y Desarrollo Territorial, perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social.

El monitoreo de instituciones de acogimiento se fue alternando entre épocas de relevamiento sistemático a todos los centros residenciales de la provincia de Santa Fe, de lo que resultaron tres publicaciones (DNNyA, 2017; 2020a, 2020b; 2021)¹⁶, con instancias de relevamiento a determinados espacios de cuidado ubicados en distintas regiones de la provincia sobre los que se tuviera conocimiento de posibles vulneraciones de derechos hacia niñas, niños y adolescentes. Algunos de ellos han requerido mayor sistematicidad en el

14- Se puede acceder a la misma en el siguiente link: <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/resol-191-14-de-oficio-monitoreo-ninez-jcia-penal-dnna.pdf>

15- Cabe aclarar, no obstante, que si bien la SDNayF cumple un rol protagónico en la decisión y gestión de las MPE, también intervienen otros organismos, como el poder judicial y el RUAGA, que condicionan los procesos de administración y resolución de las mismas. Del mismo modo, otras áreas del poder ejecutivo en sus distintos niveles tienen responsabilidad respecto de la calidad del acceso a derechos y la cantidad de tiempo que transitan niñas, niños y adolescentes en el sistema de protección.

16- Cada una de las publicaciones mencionadas o citadas podrá consultarse con su respectiva referencia en la Bibliografía.

seguimiento e intervención debido a las complejidades estructurales en las que se desenvuelven.

Dicho trabajo de relevamiento se lleva adelante de manera interdisciplinaria y en conjunto con las áreas de atención integral de la Defensoría, fundamentalmente en la sede de Rosario donde confluyen ambos equipos, de Monitoreo y Atención integral¹⁷, si bien también se generan instancias de intervención colaborativa con Atención Integral de Santa Fe y se espera poder fortalecer dinámicas de trabajo que permitan una mejor llegada territorial respecto de las actividades de monitoreo. Las visitas a los espacios de acogimiento de manera conjunta entre integrantes de ambas áreas resultan sumamente enriquecedoras porque permiten elaborar miradas institucionales y sistémicas al mismo tiempo que focalizadas en las situaciones de las niñas, niños y adolescentes que requieran intervención de parte de la Defensoría. El objetivo de los monitoreos en los dispositivos de acogimiento institucional se propone una doble incidencia; por un lado, a nivel de las propias instituciones monitoreadas y, por otro, a nivel del máximo organismo estatal específico y responsable del cuidado de niñas y niños que requieren protección en un ámbito de excepcionalidad, como es la Secretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia.

La incidencia *a nivel de los centros residenciales* se ha planteado a través de la generación de una mirada externa sobre las condiciones de alojamiento y prácticas de cuidado que allí se desenvuelven. La Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes oficia como institución de contralor, poniendo de manifiesto y dándose diferentes criterios de intervención con los actores institucionales en función de la gravedad de los aspectos críticos relevados que entran en contradicción con las leyes vigentes respecto de la protección integral. Se apuesta a actuaciones proactivas, de modo que la Defensoría se constituya en un organismo de control y también de referencia y consulta en materia de garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes en espacios de acogimiento.

La incidencia que se pretende generar *en el nivel de la ejecución de las políticas públicas* para las infancias en la provincia, ha involucrado una comunicación permanente con la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia para informar, consultar e interpelar al organismo acerca de las situaciones institucionales relevadas, tanto de manera particular como sistémica. Según los casos, se apela a reuniones o comunicaciones con coordinaciones y/o equipos de cada Dirección Provincial de Niñez y Adolescencia como también a diversas herramientas defensoriales como Oficios, Recomenda-

ciones o Requerimientos a funcionarios públicos. Estas acciones tienen como objetivo notificar e instar al organismo de aplicación a que intervenga, fortalezca y garantice el funcionamiento adecuado de los espacios de acogimiento públicos y en convenio y, por ende, las condiciones de vida de las chicas y chicos que viven allí.

La propia experiencia de trabajo fue demostrando las limitaciones que presentaba denominar al monitoreo sólo de centros residenciales, ya que las problemáticas allí relevadas daban cuenta de múltiples dimensiones del funcionamiento del sistema de protección que requerían actividades y metodologías de investigación en otros ámbitos y con otros actores: funcionarias/os y equipos de la SDNAyF, programas puestos en funcionamiento, aspectos presupuestarios e inversión social y otras formas de acogimiento alternativo. Así, si bien el monitoreo de centros residenciales siguió teniendo preeminencia dentro de esta línea, a lo largo de los años se fue construyendo información acerca del funcionamiento del sistema de protección en diferentes dimensiones de la órbita de “la excepcionalidad”, es decir, en lo referente al segundo nivel de intervención tal como está previsto en las leyes nacional 26.061 y provincial 12.961 de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Se construyó y publicó información referida a:

17- La sede de Santa Fe no cuenta con equipo de monitoreo específico, de modo que es el equipo de Rosario el que aborda los monitoreos en escala provincial.

- La inversión social dispuesta por el gobierno provincial a las políticas de infancias y en ello al sistema de protección. Si bien la línea de Inversión social se desarrolla de manera simultánea e independiente a la del sistema de protección, desde allí se ha construido información nodal para conocer los aspectos presupuestarios referidos al sistema de protección en general y a las políticas de cuidados alternativos a los contextos familiares de origen (DNNyA, 2014; DNNyA, 2016; DNNyA, 2017; DNNyA, 2018; DNNyA, 2020a)
- Se reconstruyeron los procesos de implementación de las MPE, organismos y equipos intervinientes y modalidades de acogimiento (DNNyA, 2016; DNNyA 2020a).
- Se elaboró un relevamiento y sistematización del funcionamiento del Programa de Acogimiento Familiar que resultó en una publicación conjunta con la RELAF¹⁸ (DNNyA, 2020a).

En clave de estrategias de incidencia política, dichas publicaciones han sido presentadas oportunamente a las y los funcionarios respectivos con el fin de acercarlos, en tanto actores clave de las políticas públicas de infancias y adolescencias, la información construida respecto de los problemas detectados y las propuestas elaboradas por la Defensoría.

En los informes mencionados, como también en las actuaciones cotidianas de la línea de monitoreo del sistema de protección, se ha producido información y generado intervenciones referidas al Programa de Autonomía Progresiva, Programa Egresar y procesos de adoptabilidad, tanto en la órbita de la SDNAyF (Ministerio de Desarrollo Social) como del Registro Único de Aspirantes a Guarda con Fines Adoptivos (RUAGA) (Ministerio de Justicia). Como desafíos pendientes asumidos por esta área de monitoreo, resta la producción de publicaciones específicas respecto de estas temáticas: la situación de las políticas públicas destinadas a las adolescencias y juventudes y los derroteros de los procesos de adoptabilidad de niñas, niños y adolescentes.

En otro orden de trabajo, las actividades de formación y capacitación a agentes del sistema representan otro componente importante del área de Promoción y Monitoreo y, en particular, de la línea del sistema de protección, en tanto estrategias de incidencia destinadas a una diversidad de actores relacionados con las políticas públicas de infancias y los derechos de niñas, niños y adolescentes. Se han desarrollado experiencias donde se ponen en juego diversas estrategias, simultáneas y paralelas a la capacitación: instancias de relevamiento, acercamiento territorial y promo-

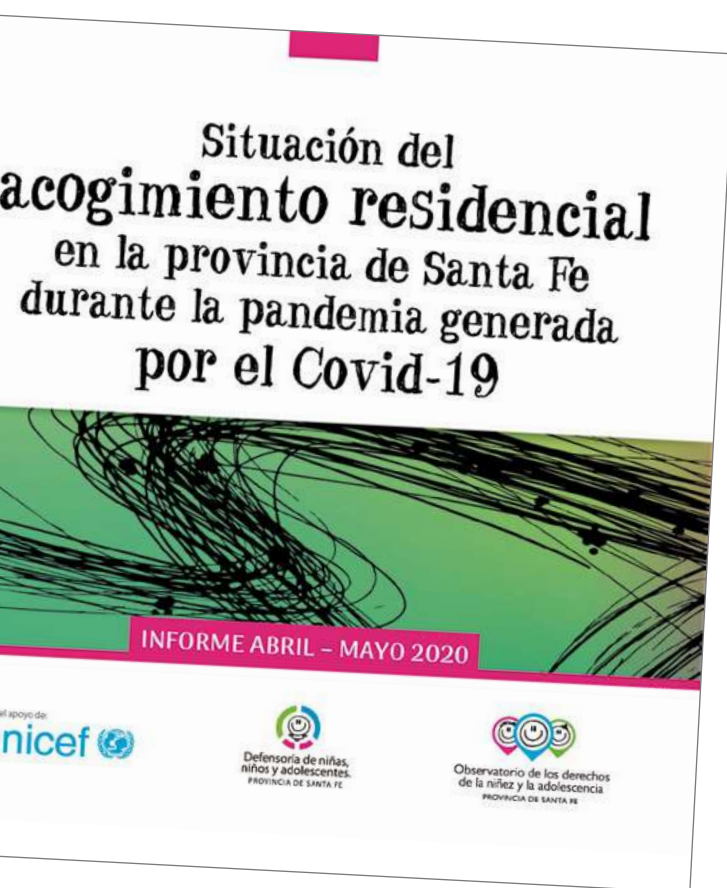
ción de derechos. Se apuesta de este modo a la elaboración de múltiples insumos y posibilidades de incidencia en distintos niveles de las políticas. La pandemia por Covid-19 desatada en marzo de 2020 hizo reformular las dinámicas institucionales de la Defensoría, en particular, y del sistema de protección, en general. Se generaron distintas modalidades de trabajo en todas las áreas del Estado, lo cual llevó a nuevas formas de comunicación interinstitucional como también —en algunos casos— a aumentos de las brechas comunicacionales, lo cual complejizó las condiciones para el monitoreo y la incidencia en las políticas públicas de infancias y adolescencias.

En ese contexto, no obstante, durante el año 2020 se llevaron adelante dos relevamientos telefónicos a todos los espacios de acogimiento propios y en convenio con la SDNAyF. El objetivo fue conocer las condiciones institucionales en términos de personal y de recursos materiales disponibles para garantizar los cuidados de las niñas, niños y adolescentes y los niveles de articulación del sistema en torno a salud, educación y TICs en un contexto de dinámicas tan cambiantes e inciertas. (DNNyA, 2020 b; 2021).

Durante el 2021 se lanzó el programa “Desde y hacia el territorio”, donde se implementaron estrate-

18- Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar.

gias de relevamientos y capacitaciones virtuales a equipos y actores de los servicios locales de la provincia de Santa Fe.



LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE LA SECRETARÍA DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA. ¿DISEÑO VS. IMPLEMENTACIÓN?

A partir del año 2019, con la asunción en la gestión provincial del Gobernador Omar Perotti, el área de infancias y adolescencias perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social experimentó una reformulación, subiendo su rango de Subsecretaría a Secretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia. Dentro de la misma quedaron contempladas la Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia y la creada en ese momento: Subsecretaría de Prevención en Salud y Trayectorias Educativas de niñas, niños y adolescentes (Decreto N° 304/19).

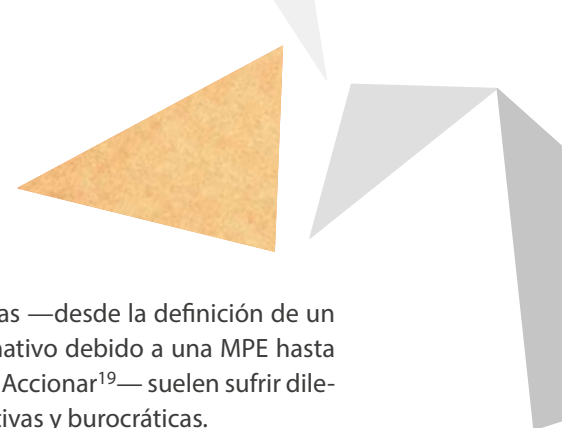
De la primera Subsecretaría dependen las Direcciones Provinciales de Promoción de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia de Rosario, Santa Fe y del interior. Esta última fue inaugurada también en la gestión actual, nucleando a las Delegaciones de Venado Tuerto, Rafaela, Reconquista, Vera, San Lorenzo y Villa Constitución (Decreto N°101/20). A su vez, se conformaron nuevos equipos territoriales, con la apuesta de lograr mayor descentralización en el abordaje de las inter-

venciones referidas al segundo nivel. Mediante la Resolución N°283/21 se definió con precisión los departamentos y localidades dependientes de cada una de las Direcciones provinciales de Niñez y Adolescencia, siguiendo el criterio de la organización de los circuitos de juzgados provinciales, con el objetivo manifiesto de agilizar los aspectos administrativos y legales que conllevan la toma de MPE.

Cabe destacar que desde agosto de 2021 al momento de redacción de este informe la Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia se encuentra vacante tras la renuncia de la Subsecretaría, cargo y función de suma importancia en la estructura descrita.

El organigrama actualmente vigente del organismo de aplicación de las políticas para las infancias y adolescencias muestra un gesto de avance en lo que refiere a la planificación de la política pública para esta población, respecto de dos dimensiones que se han evidenciado como muy sensibles en el funcionamiento del sistema de protección de la provincia de Santa Fe.

En primer lugar, la creación de la Dirección Provincial de Promoción de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia del Interior. Dicha acción



configura una apuesta a la integración territorial de las políticas de infancias a través de nuclear y visibilizar delegaciones y equipos ubicados en regiones de la provincia distantes de las dos ciudades más importantes, Rosario y Santa Fe, las cuales cuentan con mayor acceso a recursos, programas e infraestructura.

En segundo lugar, pero no por ello menos importante, la creación de la Subsecretaría de Prevención en Salud y Trayectorias Educativas, en cuya órbita se ha radicado una Dirección Provincial de Salud y Trayectorias Educativas. Desde el Ministerio de Desarrollo Social se orienta a una articulación con los Ministerios de Salud y Educación y sus respectivas áreas para afrontar de manera integral y pertinente las problemáticas y situaciones de las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en el sistema de protección.

Sin dudas, la creación de la Dirección Provincial de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia del Interior constituye un avance en el diseño de una política que se acerca al territorio. Aun así, el proceso de consolidación de la misma desde 2019 a esta parte se enfrenta a dificultades similares que tenían —y siguen teniendo— las delegaciones por separado, sólo que ahora nucleadas y sistematizadas con mirada territorial, es decir, a mayor escala.

Según datos relevados a enero de 2022, junto a la función y figura del Director provincial solamente existen —y de formación reciente— dos equipos de profesionales ubicados en las ciudades de Rosario y Santa Fe para abordar la región sur y centro-norte, respectivamente. Es decir, se ha avanzado en disponer personal abocado específicamente a fortalecer, acompañar y agilizar procesos de trabajo que emergen en las delegaciones y equipos, pero igualmente resultan limitados y distantes en las intervenciones para las extensiones territoriales referidas.

Por su parte, las delegaciones y equipos territoriales de referencia dependientes de la Dirección del Interior se encuentran en distintos procesos de constitución, consolidación y capacitación, lo cual interviene de manera directa en los vínculos e instancias de articulación con los actores territoriales y la calidad de los abordajes de las vulneraciones emergentes de derechos de niñas, niños y adolescentes.

Como veremos más adelante, además, los programas dependientes de la SDNayF, al igual que la mayoría de otros programas de inclusión social y socioproductiva del Ministerio de Desarrollo Social no se encuentran descentralizados. Así, las intervenciones por parte de las delegaciones referi-

das a esas instancias —desde la definición de un acogimiento alternativo debido a una MPE hasta el acceso a un plan Accionar¹⁹— suelen sufrir dilemas administrativos y burocráticos.

En lo que refiere a la Subsecretaría de Prevención en Salud y Trayectorias Educativas y su Dirección respectiva, las mismas tienen a su cargo promover el acceso de niñas, niños y adolescentes a la atención integral de su salud y educación, esto último particularmente en conjunto con los equipos socioeducativos. Para todo ello se prevé la elaboración de planes, programas y coordinación de las articulaciones pertinentes para la prevención en salud y el acceso a los servicios de salud que se requieran y a la educación de las niñas, niños y adolescentes en el sistema de protección y que se encuentran privados de su libertad. En esa línea se contempla en sus funciones generar abordajes integrales en materia de prácticas deportivas, salud mental y educación sexual integral (Decreto 304/19).

La Subsecretaría cuenta con los cargos de Subsecretaría y Director; cada uno de ellos ha conformado un equipo de entre 8 y 9 profesionales. Si bien la Subsecretaría y el Director tienen incumbencia a nivel provincial, a partir de una lógica pragmática se ha definido que el equipo que depende

19- Se trata de un programa que se propone dar cobertura en forma urgente y/o complementaria para brindar protección social a las personas o grupos vulnerables.



de la Subsecretaría, con sede en Santa Fe, aborda situaciones del centro norte de la provincia y el equipo de la Dirección, la zona sur.

A dos años de su creación, esta Subsecretaría —al igual que la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia— no cuenta con estructura funcional; la misma estaría elaborada pero no aprobada ministerialmente. La ausencia de formalidad de organización de equipos y funciones claramente dificulta la legitimación y fortalecimiento de los procesos de trabajo.

Según lo referido por la Subsecretaría consultada para la elaboración de este informe, cada equipo cuenta con áreas referidas a salud y educación. Por su parte, en Rosario se desarrolló un área de capacitación para distintos actores del sistema de protección y en Santa Fe se creó un equipo destinado a abordar la situación de adolescentes en centros residenciales de esa ciudad, fundamentalmente a partir de situaciones críticas emergentes en los momentos más complejos del ASPO decretado en la pandemia en 2020.

Las problemáticas emergentes en términos de salud integral, educación y vulnerabilidades subjetivas, familiares, comunitarias e institucionales que sufre de manera particularmente aguda una parte de las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en el sistema de protección —y para los que los equipos y programas con intervención previa no han podido contener de manera adecuada— condiciona en gran medida la práctica de esta nueva área en su misión y función de promover las condiciones de acceso y articulación con los organismos pertinentes **a escala de política pública**. Se identifica que una porción importante de la cotidianidad se aboca al abordaje y articulación concreta de situaciones complejas —tanto de niñas, niños y adolescentes como de espacios institucionales— en gran medida generando intervenciones que deberían garantizar otros equipos o actores.

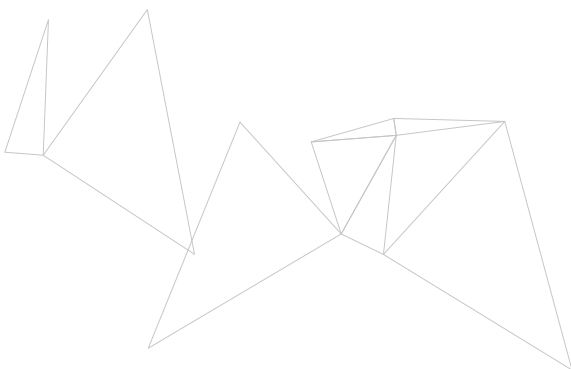
La infraestructura y dinámica funcional descrita da cuenta de las limitaciones y dificultades de esta Subsecretaría en la escala territorial, debiendo ser entonces de manera frecuente las propias

autoridades del área quienes toman intervención directa en las situaciones emergentes en todo el territorio provincial, tal como se replica también la situación de la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia del Interior. Según lo referido, para 2022 se espera poder nombrar referentes de la Subsecretaría de Prevención en Salud y Trayectorias Educativas en cada una de las delegaciones, en principio apelando a las y los integrantes actuales de dichos equipos que, según los relevamientos realizados, se encuentran muchas veces en el límite de sus capacidades de intervención.

No se deben soslayar las condiciones de trabajo que se relevan en todas las áreas, territorios y programas dependientes de la SDNayF: altos porcentajes de informalidad en las condiciones laborales; escasez de personal —o deficiente distribución y organización de las capacidades y perfiles existentes—; amplias brechas en la planta de personal dada por la falta de formación adecuada al paradigma de la protección integral en algunos espacios y “sobrecapacitación”, en otros; ausencia de lineamientos políticos definidos, circuitos

de trabajo esclarecidos y niveles de articulación garantizados; finalmente, el consecuente desgaste de los equipos frente a todas las dimensiones mencionadas.

Se torna nodal, considerando lo analizado, consolidar la estructura funcional y administrativa y de recursos profesionales y económicos de las direcciones, delegaciones y equipos de la SDNayF, a fin de **implementar una real, fortalecida y dinámica descentralización de las políticas del sistema de protección.**



EL SISTEMA DE PROTECCIÓN EN DATOS

• **La cantidad de niñas, niños y adolescentes en el sistema de protección se ha incrementado a lo largo de los últimos 10 años.** Lamentablemente, no ha sido posible construir datos cualitativos sistemáticos al respecto, frente a la variabilidad o ausencia de información provista por el organismo de aplicación en diferentes etapas. No obstante, podemos señalar que mientras en 2013 había un total de 467 niñas, niños y adolescentes en las modalidades de acogimiento alternativo institucional y familiar (DNNyA, 2014) en 2019, 6 años después, esa cantidad había ascendido a 1351 (DNNyA, 2020 a).

• **La modalidad de acogimiento alternativo predominante es la de dispositivos institucionales, generándose un crecimiento exponencial de los mismos en número.** Mientras que en el relevamiento realizado por la Defensoría en los años 2016 y 2017 se contabilizaron 41 centros residenciales (DNNyA, 2017), en el relevamiento de 2020 se identificaron 90 espacios de acogimiento.

• **El Programa de acogimiento familiar no es valorado en la agenda gubernamental como**

la modalidad de acogimiento alternativo prioritaria. Si bien la normativa internacional y nacional vigente indican que ante la toma de una MPE debe preferirse la modalidad de acogimiento familiar antes que institucional, se relevó que en julio de 2019 había 926 niñas, niños y adolescentes en espacios institucionales y 425 en acogimiento familiar (DNNyA 2020 a).

• **Niñas, niños y adolescentes declarados en estado de adoptabilidad.** En 2014 hubo 83 niñas, niños y adolescentes declarados en estado de adoptabilidad (DNNyA, 2015), mientras que durante 2021, según información provista desde el RUAGA a medios de comunicación, se habría resuelto la guarda con fines de adopción de 64 chicas y chicos, y se habría concretado la adopción de 29 en toda la provincia²⁰. No se cuenta con datos sobre cuántas niñas, niños y adolescentes están declarados en estado de adoptabilidad desde años anteriores, ni los tiempos que llevan en esos procesos. Son reiteradas las referencias de diversos actores del sistema de protección, incluidos los equipos de la propia Defensoría, de muchas situaciones de niñas, niños y adolescentes cuyas situaciones de adoptabilidad no terminan de resolverse administrativa y/o judicialmente, o que aun con el estado declarado, igualmente pasan largos períodos de tiempo sin iniciar procesos de vincu-

20- Para consultar la nota de prensa que recoge esta dinformación, se puede consultar: <https://www.unosantafe.com.ar/santa-fe/ruaga-29-adopciones-se-concretaron-lo-que-va-2021-n2702187.html>

lación. También son recurrentes las referencias a situaciones de adoptabilidad que “no prosperan”, es decir que los procesos de convivencia con las familias pretensas adoptivas se interrumpen, debiendo retornar niñas, niños y adolescentes a espacios de acogimiento institucional.

• **Si bien no se cuenta con números a nivel provincial, un alto porcentaje de niñas y niños de vienen adolescentes en el sistema de protección excepcional,** ingresando al programa de autonomía progresiva cuando tienen MPE con resoluciones definitivas, ya sea porque se han agotado las instancias de revinculación con las familias de origen y no quieren ser adoptados, o por situaciones de procesos adoptivos “fallidos”.

• **El programa Egresar se inició en la provincia de Santa Fe en junio de 2020** con un total de 17 jóvenes. Esa cifra había ascendido a 130 chicas y chicos en abril de 2021²¹. La mayor parte de las y los jóvenes que se encontraban en el programa en ese momento pertenecían a la zona de Rosario y sur de la provincia.

• **El acceso a la salud y salud mental durante la pandemia por parte de las chicas y chicos institucionalizados se vio restringido frente al colapso del sistema de salud** que se vivenció funda-

mentalmente en la primera etapa de la pandemia. No obstante, dichas dificultades de garantías en el acceso a la salud y salud mental ya se daban con anterioridad y se vieron agravadas en ese contexto (DNNyA, 2020 b; 2021).

• **La continuidad educativa dentro de las instituciones de acogimiento durante la pandemia quedó supeditada a las capacidades operativas y de formación del personal de las mismas.** No se relevaron lineamientos ni refuerzos por parte de la SDNayF ni del Ministerio de Educación para garantizar el acceso a la educación de la población focalizada de niñas, niños y adolescentes que está dentro del sistema de protección (DNNyA, 2020 b; 2021).

LOS PROGRAMAS DE LA SDNAYF EN EL TERRITORIO PROVINCIAL

Dependientes de las Direcciones Provinciales de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia de Rosario y Santa Fe existen programas para abordar diferentes dimensiones que implican los procesos de tomas de MPE donde se encuentran niñas, niños y adolescentes:

- Programa fortalecimiento de las prácticas y condiciones de alojamiento en los ámbitos de cuidados alternativos residenciales para niñas, niños y adolescentes
- Programa de acogimiento familiar
- Programa de autonomía progresiva
- Programa de procesos adoptivos
- Programa de acompañantes personalizados²²

Dentro del sistema de protección, pero en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, se ubica el Programa Egresar, creado en el marco de la Ley Nacional de Egreso Asistido N° 27.364.

Cada uno de estos programas enfrenta diferentes desafíos en términos de su implementación: han podido constatare **dificultades de escala territorial y descentralización como aspectos relevantes y transversales en términos de la**

21- Comunicación con referente del Programa Egresar.

22- Si bien no será posible extenderse aquí respecto de este programa, es importante señalar que tiene una misión fundamental dentro del sistema, al estar destinado a acompañar de manera personalizada a aquellas niñas, niños y adolescentes cuyas situaciones particulares requieren mayor atención y acompañamiento. Sin embargo, el programa carece de la formalidad, estructura, recursos, profesionalismo y articulaciones necesarias para funcionar de manera adecuada y equitativa en el territorio provincial.

desigual distribución de recursos y oportunidades de acceso a derechos de las niñas, niños y adolescentes.

En los territorios se abre la verdadera dimensión de la política, en tanto configuración de arenas de disputas por sentidos y recursos; y también por limitaciones y ausencias de programas e insumos.

Sabemos que los procesos de las políticas se componen de diferentes instancias, identificadas entre los marcos normativos, las etapas de diseño y las de implementación. Cada uno de esos aspectos tienen sus propias características y actores intervinientes: no son los mismos quienes legislan, quienes diseñan la política y quienes efectivamente las implementan.

Creemos que algunas de las preguntas clave que permiten analizar los efectos de las políticas públicas están en las relaciones y distancias entre quienes diseñan las implementaciones y quienes finalmente las ejecutan (y con cuáles y cuántos recursos).

¿Desde qué y para qué territorios se piensan las políticas?

¿Cuán conocidos son los diversos territorios —en términos de condiciones de vida, problemáticas, representaciones sociales, infraestructura— que deberían contener y abordar los diseños de políticas

específicas de protección de infancias y adolescencias de la provincia de Santa Fe?

¿Cómo se construye una política integral y diversa?

Los documentos de diseños y planificaciones resultan materiales muy importantes porque permiten identificar objetivos, prioridades y metas de trabajo de las agendas gubernamentales. Sin embargo, no siempre es frecuente encontrar planificaciones integrales y documentadas de políticas públicas y, en nuestro caso, del sistema de protección de infancias y adolescencias. Cuando existen, permiten conocer las distancias o cercanías entre dichos diseños u objetivos y sus implementaciones.

En su lugar, lo que encontramos en el sistema de protección de infancias son prioritariamente decretos, resoluciones, convenios y actas acuerdo donde se formalizan y fundamentan abordajes específicos de ciertas poblaciones y problemáticas. No suelen encontrarse documentos programáticos que expliciten, además de los objetivos, quiénes, cómo y con qué recursos se generará la implementación en los territorios, considerando a las y los destinatarios reales de estas políticas, y no como sujetos genéricos vulnerados en sus derechos.

Desde la línea de monitoreo del sistema de protec-

ción, estos documentos oficializan como puntapié para leer enfoques, prioridades e inversiones presupuestarias y luego cotejar con el desarrollo de esos principios en los territorios donde las políticas deben implementarse. De este modo, nos encontramos con programas que se desenvuelven en todo el territorio provincial, aunque con distintas características y desafíos en su implementación según la región en la que se encuentren, y otros programas que son prácticamente inexistentes o que toman formas *sui generis*, según los recursos, posibilidades e idiosincrasias relativas a cada zona.

En lo que sigue abordaremos, como ejemplos de lo descrito, los programas de la SDNayF relativos a acogimiento alternativo —en sus modalidades institucional y familiar— y de autonomía progresiva y de egreso.

a. Programa Fortalecimiento de las prácticas y condiciones de alojamiento en los ámbitos de cuidados alternativos residenciales para niñas, niños y adolescentes

Este Programa fue formalizado a partir de la Resolución N° 0039 en el año 2014²³, cuyo anexo consiste en un documento denominado “Estándares

23- Se puede acceder en el siguiente link: <https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/download/222705/1165519/file/Decreto%20N%C2%BA%200039-14%20Anexo%20C3%BA%20parte%20I.pdf>



de calidad de las prácticas y condiciones de alojamiento en los ámbitos de cuidados alternativos residenciales para niñas, niños y adolescentes”. Allí se plasma cada uno de los aspectos institucionales que deben ser considerados para llevar adelante la gestión de centros residenciales oficiales y conveniados en consonancia con el paradigma de la protección integral.

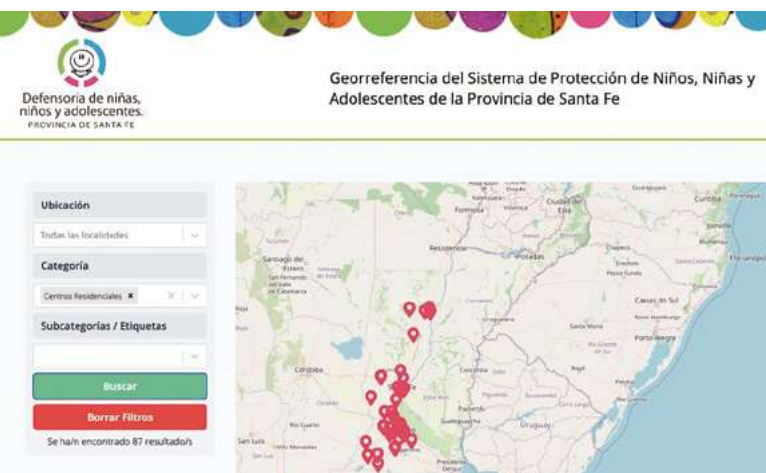
Se trató del diseño de una política para los espacios de acogimiento que exponía una cuestión más aspiracional respecto de la garantía de derechos y bienestar de las niñas, niños y adolescentes que de las posibilidades concretas de implementarlas al interior de las instituciones y en la red del sistema de protección. Las premisas planteadas estaban muy alejadas de las realidades institucionales y locales. No había allí provisión ni explicitación de las condiciones, recursos, inversiones necesarias y herramientas apropiadas para alcanzar esos objetivos.

De este modo, se podía asumir la propuesta como la apuesta a un punto de llegada de un proceso previo de construcción de sentidos y recursos acerca de las prácticas de cuidados en ámbitos institucionales. Sin embargo, es importante considerar que aquellos diseños programáticos que resuenan tan lejanos de las condiciones reales y

actuales de las personas que deben llevar esos objetivos a las prácticas pueden operar como mayores generadores de distancias, rechazos y frustraciones a la política “venida desde arriba”, como suelen ser interpretados los lineamientos programáticos por las y los actores que se encuentran en los territorios.

La resolución del programa prevé la creación de dos equipos de fortalecimiento y monitoreo de centros residenciales, ubicados en las Direcciones de Niñez de Rosario (destinado a coordinar las instituciones de la zona sur de la provincia) y Santa Fe (interviniendo en el centro norte); también se señala que pueden constituirse equipos “en las delegaciones según se considere” (Decreto 39/14), si bien hasta la actualidad no existen equipos descentralizados.

Frente a esa organización funcional se debe observar el salto exponencial de centros residenciales que se produjo en toda la provincia: 38 en 2015 hasta aproximadamente 90 espacios de acogimiento en 2020²⁴, sin que la estructura de los dos equipos centrales varíe, tornándose muy limitada la posibilidad de trabajo sistemático, fortalecimiento y control de las prácticas de cuidado en cada uno de los espacios.



24- Desde la Defensoría se denomina indistintamente “espacios de acogimiento”, “espacios de cuidados alternativos” o “centros residenciales” a los lugares físicos donde se encuentran viviendo chicas y chicos. En el último relevamiento telefónico realizado en noviembre y diciembre de 2020 (DNNyA, 2021) dichos espacios ascendían a 90. Por su parte, con “instituciones” se hace referencia a aquellas organizaciones que a partir de convenios con el Estado gestionan más de un espacio de acogimiento (61 en el relevamiento mencionado). Durante el último trimestre de 2021 no se pudo acceder a la nómina completa de convenios realizados por la SDNayF con las organizaciones, al tiempo que se ha relevado el cierre y reconfiguración de convenios con algunos dispositivos de cuidados, por lo cual no ha sido posible acceder a la cantidad oficial de espacios y “plazas” dispuestas actualmente.

De este modo, en contraposición a otros programas de la Secretaría que aún no tienen escala territorial, como veremos más adelante, el programa de acogimiento institucional la tiene pero con ausencia de coordinación e integralidad. Este aspecto gana aún más complejidad al tratarse de una política que cuenta con la intervención activa de la sociedad civil, ya que la mayor parte de las organizaciones que gestionan estos espacios son conveniadas con el Estado, lo que constituye un factor importante para analizar cómo juega la inversión presupuestaria en la definición de la coordinación e integralidad de las políticas.

En el trabajo de monitoreo emerge con frecuencia la tensión entre la mayor predominancia de la sociedad civil sosteniendo la modalidad de cuidados alternativos de acogimiento institucional —el 76% de ese universo es conveniado con organizaciones de diversa procedencia y trayectoria en materia de infancias²⁵— y la ausencia de una política de coordinación en consonancia con las prácticas de cuidado con enfoque de derechos, tal como demanda el paradigma de la protección integral. De este modo, la mayor inversión presupuestaria en materia de acogimiento alternativo se dirige a terceros sobre los que el Estado no genera mecanismos de formación, seguimiento y control adecuado de las prácticas de cuidado.

El traspaso de dinero desde las áreas centrales a los territorios, ya sea a efectores estatales o de la sociedad civil no significa en sí mismo una política pública del sistema de protección integrada, ya que lo que se requiere para eso son lineamientos, recursos y estrategias de trabajo orientados con la finalidad de la protección.

En otros informes hemos analizado la distribución territorial de los espacios de acogimiento en relación con la cantidad de niñas, niños y adolescentes institucionalizados por región. El sur de la provincia cuenta en proporción con mayor cantidad de espacios que las regiones del centro norte, donde se encuentra mayor concentración de chicas y chicos en menos “centros residenciales”. Esto pone en evidencia desiguales procesos de inversión y de toma de decisiones para la construcción de esta institucionalidad (DNNyA, 2017; 2020b; 2021).

Las limitaciones y desafíos de la política de acogimiento de cuidados alternativos descritos, a nivel de escala territorial, se evidencian de manera muy pragmática en las experiencias cotidianas de institucionalización que atraviesan chicas y chicos. Desde la actividad de monitoreo se ha relevado una amplia diversidad de realidades institucio-

nales —se trate de espacios oficiales o conveniados— que definen distintas condiciones de vida y ponen en entredicho la garantía (o no) del respeto y acceso a sus derechos. Existen diferentes condiciones de infraestructura y acceso a servicios de los edificios; predomina la falta de capacitación y formación destinada al personal en prácticas de cuidado con enfoque de derechos y se advierten diferentes lógicas de administración y gestión de los recursos que se alejan más o menos de los objetivos fijados por el paradigma de la protección integral.

De manera asidua, desde el área de monitoreo de la Defensoría también se relevan e informa al organismo de aplicación situaciones y contextos institucionales que dan cuenta de vulneraciones implícitas y explícitas a la integridad y desarrollo de las chicas y chicos, con muy disímiles, deficientes o nulos niveles de respuesta de parte de la SDNAyF para poner fin a dichas irregularidades.

En contrapartida, durante 2021 se ha asistido al cierre de dos espacios de acogimiento en la ciudad de Rosario que llevaban adelante una experiencia de cogestión entre una organización de la sociedad civil y el Estado. En los sucesivos informes elaborados desde 2014 a esta parte se puso énfasis en la importancia de **potenciar este**

25- Se trata de convenios con instituciones de la sociedad civil, organizaciones sociales, congregaciones religiosas, de origen benéfico o municipios y comunas.

tipo de experiencias que implican la apuesta a la corresponsabilidad entre Estado y sociedad civil para la garantía de cuidados en ámbitos alternativos²⁶. Lamentablemente, estos cierres significan la desaparición de la gestión mixta de centros residenciales en la provincia de Santa Fe. Por lo demás, estas experiencias de acogimiento habían demostrado ser en la práctica de los espacios más capacitados en términos de personal y administración de recursos con una perspectiva de enfoque de derechos para acompañar las trayectorias de chicas y diversidades adolescentes en procesos de autonomía progresiva.

Lo referido da cuenta de un largo camino aún por recorrer en materia de planificación e implementación del sistema de cuidados alternativos institucionales, pero más que ello, de las dificultades que, en estos aspectos, expone la política del sistema de protección en su totalidad. Como ha sido señalado reiteradamente, el crecimiento vertiginoso de espacios de cuidado indica una inversión y desajuste del funcionamiento del sistema tal como ha sido concebido normativamente, considerando que el acogimiento institucional no debería ir en detrimento de la modalidad de acogimiento familiar, y que —más aún— la decisión de separar a niñas, niños y adolescentes de sus centros de vida debe ser la última opción.

Las dimensiones y características del universo de dispositivos de cuidados institucionales ponen en evidencia de manera directa los insuficientes niveles de recursos y articulación con que cuenta el sistema de protección integral para evitar la toma de MPE.

Resulta imperativo avanzar en la institucionalidad de los cuidados sin que ello implique mayor institucionalización, sino más bien una impronta estructural y estructurante de la política pública (Rossi y Moro, 2014:152) que tenga como eje central el enfoque de derechos y toda la normativa vigente en la materia.

b. Programa de acogimiento familiar

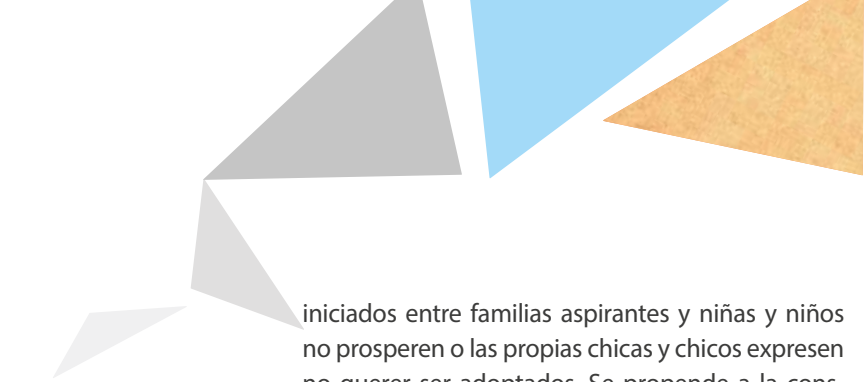
A partir de 2014 se comenzó a apostar en la órbita de la Subsecretaría de Niñez a la configuración y fortalecimiento del Programa de Acogimiento Familiar (PAF) desde un enfoque de derechos adecuado al paradigma actual de la protección de las infancias y adolescencias, ganando mayor formalización a través de resoluciones N° 378 y 1091 de 2017. No obstante, cabe recordar que las resoluciones no actúan como planificaciones de políticas públicas, sino como marcos generales, funda-

mentos y objetivos de actuación que no dejan en claro modos de implementación de los mismos. Por lo demás, no se han relevado otros documentos donde dichos aspectos sean abordados. El programa cuenta formalmente con tres modalidades de acogimiento:

- Familia Ampliada y/o de la Comunidad: el alojamiento transitorio tras la MPE se formaliza con personas que tienen vínculo previo con la niña, niño y/o adolescente, sea por una relación de parentesco, lazos afectivos o ser un referente positivo para las o los mismos.
- Familias Solidarias: a través de un proceso de selección se eligen personas o grupos familiares para brindar transitoriamente alojamiento y cuidado a niñas, niños y adolescentes sobre los cuales se ha tomado una MPE. El objetivo es que estas familias se constituyan en complementarias de la familia de origen, sin pretender desplazarlas o sustituirlas. Se plantean acogimientos transitorios, con restricciones hacia las familias de acogida de estar inscriptos en el RUAGA.
- Familias Abiertas: se orienta a aquellas situaciones en las que una vez resuelta la MPE con sugerencia de adoptabilidad, no se encuentren familias en el RUAGA; los procesos de vinculación

26- Dichos espacios representaban sólo el 2% de la composición de la institucionalidad del sistema de acogimiento.





iniciados entre familias aspirantes y niñas y niños no prosperen o las propias chicas y chicos expresen no querer ser adoptados. Se propende a la construcción o formalización de vínculos con referentes afectivos adultos, dándose opcionalmente las instancias de convivencia o no, según cada situación particular. La modalidad está orientada prioritariamente a adolescentes que viven en centros residenciales, proponiendo que las familias abiertas los acompañen en los procesos de autonomía que las chicas y chicos emprendan.

Durante el 2019 la Defensoría elaboró un informe diagnóstico acerca del Programa de Acogimiento Familiar en la provincia de Santa Fe. A través de un relevamiento cuanti y cualitativo se pusieron de manifiesto las limitaciones, desafíos y potencialidades que el mismo comporta, con el objetivo de generar recomendaciones para su fortalecimiento y crecimiento. Se observó que resultan exponencialmente alentadores los efectos que estas experiencias tienen en las vidas de las niñas y niños en relación con aquellas y aquellos que viven en ámbitos institucionales (DNNyA, 2020 a).

La modalidad que más situaciones convoca es la de familia ampliada o de la comunidad. Si bien esta es la primera alternativa recomendable frente a una MPE, en el relevamiento mencionado se identificó

que era la modalidad que menos organización institucional demostraba en las Direcciones de Niñez en términos de definición y designación de equipos para el acompañamiento familiar y de aportes de recursos económicos por parte del Estado. En general, las intervenciones se caracterizaban por una construcción discrecional según las situaciones y en relación con otras modalidades de acogimiento.

La modalidad de Familia Solidaria es la que más dilemática resulta en la experiencia del programa, fundamentalmente por el grado de exposición mediática que alcanzaron algunas situaciones frente al pedido de guardas preadoptivas de algunas familias de acogida, en general, a partir de la extensión de los tiempos de acogimiento transitorio acordados. No se han realizado convocatorias públicas para promover el ingreso de nuevas familias desde el año 2017, por lo tanto continúan participando del programa las que persisten a lo largo de los años, algunas de ellas aun con críticas al funcionamiento del mismo.

La modalidad de Familia Abierta es la que menos desarrollo y promoción ha tenido en el tiempo, aun cuando el crecimiento de la población adolescente institucionalizada en el sistema de protección es creciente.

El estudio mostró que los principales problemas de

funcionamiento del Programa están íntimamente relacionados con el desempeño general del sistema de protección y de las políticas destinadas a las infancias más vulneradas. En estos procesos participan diferentes actores y equipos de la SDNayF, de otros ministerios del poder ejecutivo y del Poder Judicial, todos ellos engranajes necesarios y fundamentales para llevar adelante de manera adecuada y fundada el abordaje de situaciones de MPE de niñas, niños y adolescentes en contextos de acogimientos familiares.

En ocasiones, las dificultades que emergen sensible y mediáticamente en esta modalidad de acogimiento no significan que estén allanadas en el sistema de acogimiento institucional. Lo cierto es que suelen quedar más invisibilizadas en los contextos institucionales que en los familiares -más aún cuando se trata de familias solidarias- a partir de los diversos posicionamientos que adoptan las mismas para poner de manifiesto las inconsistencias del sistema a las que quedan expuestas niñas, niños y adolescentes, fundamentalmente en lo que tiene que ver con la extralimitación de los tiempos de acogimiento inicialmente acordados como transitorios. Posiblemente, esto haya operado como factor condicionante de las decisiones políticas de distintas gestiones para promover el acogimiento institucional en detrimento del familiar.

Los equipos del PAF están asentados en las Direcciones de Rosario y Santa Fe. Si bien algunas delegaciones tienen un referente o equipo asignado recientemente al programa, lo cierto es que en general no se cuenta con personal que pueda abocarse a la formación y especificidad de esas intervenciones, debido a la multiplicidad de tareas que todos deben cumplir. De este modo, son los equipos de Rosario y Santa Fe, también limitados en sus capacidades operativas por falta de personal y de recursos, los que abordan —o técnicamente, deberían abordar— situaciones de otras delegaciones²⁷.

En el año 2020 desde la Secretaría de Niñez se planteó la importancia de territorializar este programa. Se inició un ciclo de reuniones del que participaron la autoridad de la SDNayF, los equipos del PAF de las direcciones de Rosario y Santa Fe, el personal de las delegaciones de la provincia, integrantes del área de monitoreo y autoridades de la Defensoría de niñas, niños y adolescentes y el equipo de RELAF.

Durante esas instancias fue posible detectar una incompatibilidad entre objetivos —la urgencia que imponía el contexto de pandemia de contar con mayor cantidad de ámbitos familiares de acogida como alternativa a los espacios institu-

cionales, colapsados en sus capacidades— y los procesos requeridos en el mediano y largo plazo para llevar adelante una verdadera territorialización y fortalecimiento del programa. Esto implicaba tiempos y recursos para dotar de personal las delegaciones, promover las formaciones y capacitaciones pertinentes y generar las convocatorias públicas de manera adecuada, considerando las particularidades y necesidades de cada región.

La ausencia de lineamientos claros y previsión de los recursos de personal y materiales necesarios para llevar esta modalidad de acogimiento a una escala mayor derivó en la disolución de ese proceso de reuniones interinstitucionales. Así las cosas, se prosiguió el acompañamiento de experiencias de acogimiento familiar de manera apocada, dentro de las limitaciones, particularidades y modalidades que cada equipo de PAF y delegación puede llevar adelante en función de los recursos materiales, capacidades de articulación y herramientas conceptuales para el abordaje y acompañamiento a las niñas, niños y familias de acogida con que cuenta.

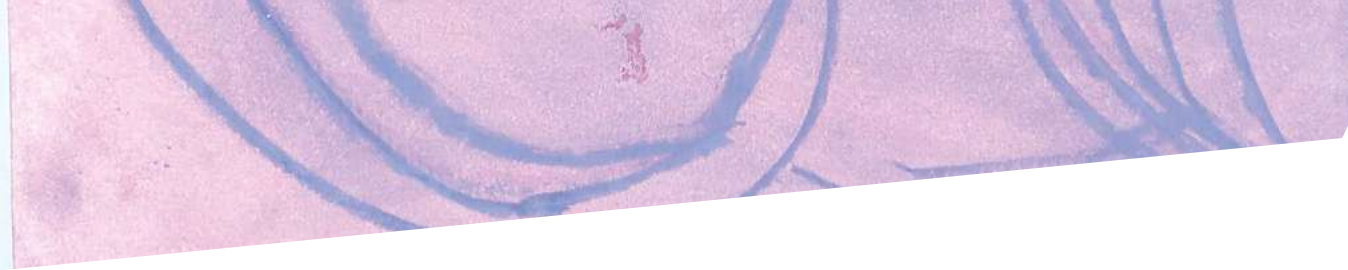
En el contexto descrito, a pedido de las autoridades de la SDNayF durante 2021 los equipos del PAF de Rosario y Santa Fe organizaron en-

cuentros con los equipos de servicios locales de toda la provincia, bajo la premisa de hacer una presentación del programa que tienda a la territorialización del mismo.

Como puede apreciarse, estas acciones resultan intervenciones “espasmódicas” más que acciones construidas estratégicamente dentro de una planificación formal e integral de fortalecimiento del acogimiento familiar. Dan cuenta de la ausencia de decisiones a nivel de gestión acerca de qué lugar ocupará el PAF en las prioridades y apuestas de la SDNayF en lo que respecta a modalidades de cuidados alternativos a las familias de origen.

El “gris” en el que queda desenvolviéndose esta modalidad acarrea diversas complejidades, entre ellas las formas *sui generis* que pueden adoptar las instancias de acogimiento familiar en distintas regiones de la provincia, según los enfoques de los equipos o según las vinculaciones/disputas que se eventualmente se generan entre actores intervinientes —familias de acogida, equipos SDNayF, Poder Judicial, RUAGA en cada situación particular—. Esto abona una multiplicidad de derroteros en términos de protección de derechos de niñas y niños que pasan

27- Según referencias proporcionadas en agosto de 2021, el equipo de PAF de Rosario actualmente toma las situaciones de las Delegaciones de San Lorenzo y Villa Constitución, mientras que la Delegación de Venado Tuerto habría conformado equipo específico. Por el lado de Santa Fe, el equipo del PAF ha transcurrido desde 2019 un proceso de ausencia de coordinación, reducción y reconfiguración del propio personal, limitando ampliamente las capacidades de intervención, más aún a escala de las distintas regiones del centro y norte provincial. Se espera que a partir de 2022 se garantice un fortalecimiento de este equipo.



por acogimiento familiar, lo cual retroalimenta las dificultades para construir una institucionalidad y legitimidad política y social del programa.

c. Programa de Autonomía Progresiva y Programa Egresar

En la provincia de Santa Fe la población de adolescentes que se encuentra alojada en el sistema de protección excepcional constituye un grupo relevante con relación a la población total de niñas, niños y adolescentes en acogimiento alternativo. En este contexto, la construcción de procesos de autonomía y preparación para el egreso del sistema de protección constituye una obligación del Estado y un derecho de las y los adolescentes.

Se entiende por adolescentes bajo cuidados alternativos aquellos/as que han sido separados/as temporalmente de sus centros de vida, que se encuentran en alguna modalidad de cuidado de tipo residencial o familiar por haber sido dictada una MPE. Como se ha mencionado previamente, las Medidas de Protección Excepcionales (MPE) se toman a partir de la comprobación acerca de que la separación de la niña, niño o adolescente de su centro de vida constituye el único medio de resguardar el derecho a la vida y/o a la integridad psicofísica (Regla-

mentación de la ley 12.967, artículo N.º 51). Su finalización sucede ya sea por el cese de la misma, lo que implica el retorno a la familia de origen, o bien por la resolución definitiva de la medida, lo cual supone la declaración del estado de adoptabilidad o el ingreso al Programa de Autonomía Progresiva, que está dentro de la Secretaría de niñez. La población que ingresa a dicho programa tiene entre 13 y 18 años.

El programa tiene el objetivo de acompañar a las y los adolescentes en sus trayectos institucionales y de generar modalidades convivenciales que puedan ser acordes a la generación y el sostenimiento de procesos de autonomía. Esto supone alentar prácticas de cuidado respetando los intereses, las necesidades y las decisiones de las y los jóvenes. Además del trabajo intrainstitucional, el programa tiene el mandato de garantizar, dinamizar y alentar la conformación de redes afectivas más allá del sistema de protección, junto con el acceso a los derechos esenciales tales como educación, salud, acceso a la cultura y preparación para el trabajo.

Una vez que cumplen la mayoría de edad, las y los jóvenes ingresan de forma voluntaria al Programa Egresar, perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social. Se trata de chicas y chicos que, por lo general, han transcurrido un tiempo prolongado en el sistema de protección excepcional y no han sido adopta-



dos, ni tampoco se ha resuelto la revinculación con su familia de origen. En estos casos, es el Estado el principal agente de cuidado y el que debe garantizar las herramientas necesarias para los procesos de egreso del sistema de protección.

Ambos programas tienen alcance provincial, no obstante, de acuerdo a los relevamientos realizados por la Defensoría a lo largo de los años fue posible comprobar que **la distribución de recursos y la asignación de equipos técnicos no se da de manera equitativa en todo el territorio**. Esto señala una deuda pendiente en materia de implementación de ambos programas y en la garantía del derecho a la autonomía progresiva y la preparación para el egreso de las y los jóvenes que han atravesado por una MPE.

Las y los adolescentes que viven en modalidades de acogimiento alternativo tienen derecho a realizar un proceso de transición hacia la autonomía y la vida independiente. El mismo debe ser gradual, de igual manera que sucede con las y los adolescentes que viven en contextos familiares. No obstante, se ha observado que, en reiteradas ocasiones, los egresos son abruptos, con escasa planificación (Pinto, 2012).



EL DERECHO DE LAS Y LOS ADOLESCENTES BAJO CUIDADOS ALTERNATIVOS A LA AUTONOMÍA PROGRESIVA Y LA PREPARACIÓN PARA EL EGRESO: MARCO NORMATIVO Y REGULACIONES

Interesa repasar brevemente el marco normativo que da sustento al derecho de las y los adolescentes bajo cuidados alternativos a la autonomía progresiva y la preparación para el egreso, ya que es importante señalar que estas políticas no pueden depender de la buena voluntad de las personas ni tampoco quedar a merced de “talleres voluntarios” u “optativos”, sino que constituyen una obligación de los Estados.

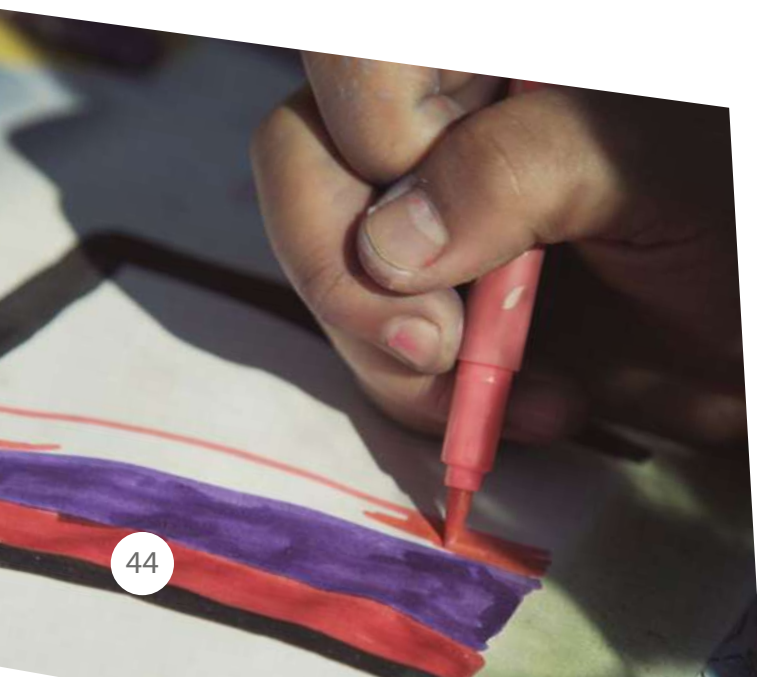
En primer lugar, debe situarse la **Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)**. Como sabemos, la transformación más profunda operada por la Convención fue el reconocimiento del niño y la niña como sujetos titulares de derechos, al igual que todas las personas, además de reconocerles el derecho a una protección especial en función de su desarrollo y crecimiento. Los instrumentos de derechos humanos anteriores a la CDN enmarcaron la protección y el desarrollo del niño dentro del ámbito familiar y las responsabilidades del Estado se circunscribían principalmente a las situaciones excepcionales. La nueva visión de la CDN implica dejar atrás el paradigma de la “situación irregular” junto con el modelo de protección tutelar. En cambio, propone poner en el centro el interés superior como parámetro fundamental. Es decir que la responsabilidad del Estado para garantizar los derechos de la infancia y la adolescencia debe ser a través de la escucha y la atención del interés superior. El artículo 5 de la CDN reconoce el principio de autonomía progresiva, el cual enuncia con claridad que es un deber y una función de los adultos responsables del cuidado realizar una orientación apropiada para el ejercicio autónomo de los derechos por parte de estos niños y adolescentes a juzgar por la evolución de sus facultades. Este principio debería ser el ABC de toda práctica institucional, tal como explica

Pinto (2012). La clave es abordar esto como una obligación y desde la exigibilidad de los derechos.

Las **Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños (2009)** establecen los deberes de las instituciones que albergan a NNyA y señala que, durante todo el período de acogida, las instituciones, agencias y centros deben fijarse sistemáticamente como objetivo la preparación del egreso. Se hace especial énfasis en que se contemple, en el proceso de transición del acogimiento a la vida independiente, el género, la edad, y otras características que hacen a las diversas identidades. Se trata de una preparación que debe iniciarse mucho antes de que suceda el egreso efectivamente.

La **Observación General número 20 del Comité de los Derechos del Niño (2016)** sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia, señala que los y las adolescentes que se preparan para abandonar el sistema de cuidado alternativo necesitan ayuda para preparar esa transición, tener acceso a empleo, vivienda y apoyo psicológico, acceder a servicios de acompañamiento.

Finalmente, deben mencionarse la Ley Nacional 26.061 sobre la Protección Integral de los Dere-



chos de las Niñas, Niños y Adolescentes; la Ley Provincial 12.967 de Protección Integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, y la Ley Nacional 27.364 de creación del Programa de Acompañamiento para el Egreso de las y los jóvenes que viven en modalidades de cuidados alternativos. Acerca de esta última norma se destacan a continuación algunas de sus características más relevantes para acompañar el egreso de jóvenes sin cuidados parentales:

- La aprobación de la ley estuvo precedida por el accionar de una serie de organizaciones sociales y de grupos de adolescentes y jóvenes organizados en torno a esta cuestión que lograron instalar el tema en la agenda pública y política.
- Es una ley orientada a las/los adolescentes y jóvenes sin cuidados parentales que tienen entre 13 y 21 años de edad.
- Las 24 jurisdicciones del país tienen que avanzar en la puesta en marcha territorial del programa. No se trata solo de una transferencia de fondos entre los niveles nacionales y subnacionales, sino que los gobiernos provinciales tienen el mandato de generar estructuras de implementación del programa.
- En el caso de la provincia de Santa Fe el Gobierno creó el Programa Egresar en el año 2019. El mismo se encuentra dentro de la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, en el marco de la Secretaría de

Políticas de Inclusión y Desarrollo Territorial.

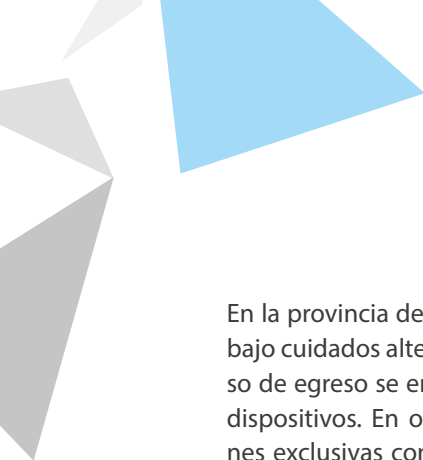
- El Programa Egresar es voluntario, siendo en todos los casos necesario que la/el adolescente/joven otorgue su consentimiento informado y debiendo finalizarse en cualquier momento si así lo decide. Esto no implica en ningún caso la pérdida de su derecho, sino que podrá solicitarlo nuevamente en cualquier momento.
- La ley incluye la asignación de un referente que tiene por función acompañar el proceso de fortalecimiento de su autonomía y egreso.
- Las/los adolescentes/jóvenes incluidas/os en el programa tienen derecho a una asignación económica equivalente al 80% de un salario mínimo vital y móvil. La asignación es percibida por la/el adolescente o joven a título personal. La percepción de esta asignación será compatible con otros beneficios a los cuales las/los adolescentes/jóvenes sin cuidados parentales tengan derecho.
- La ley señala que el Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación deben implementar políticas destinadas a incrementar las posibilidades de inclusión laboral y educativa de las/los adolescentes/jóvenes.

SITUACIÓN DE LAS Y LOS ADOLESCENTES Y JÓVENES BAJO CUIDADOS ALTERNATIVOS EN LA PROVINCIA DE SANTA FE: SÍNTESIS

A partir de los datos reunidos por la Defensoría a lo largo de los años, fue posible comprobar que en el período 2015-2019 en la provincia de Santa Fe crecieron de forma sostenida las niñas, niños y adolescentes separados de sus centros de vida, a la vez que se incrementaron los espacios de alojamiento institucional en detrimento de las formas de acogimiento familiar²⁸.

Específicamente, la población adolescente bajo cuidados alternativos y de jóvenes en proceso de egreso constituye un grupo relevante en el marco del sistema de protección excepcional. En 2017, este grupo representaba el 48% del total de la población de niñas, niños y adolescentes bajo cuidados alternativos. Por su parte, la Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia y Familia (SENAF) para el año 2017 señaló que en el país había un total de 1.472 adolescentes y jóvenes institucionalizados/as con proyecto de autonomía (SeNAF, 2018). De este número, 154 adolescentes y jóvenes pertenecían a la provincia de Santa Fe. Este relevamiento realizó una desagregación de la población adolescente y de jóvenes según franja etaria.

28- Ver más arriba el apartado "El sistema de protección en datos", donde se detalla este crecimiento en cantidad de MPE y de dispositivos institucionales.



En la provincia de Santa Fe las y los adolescentes bajo cuidados alternativos y los jóvenes en proceso de egreso se encuentran alojados en distintos dispositivos. En ocasiones se trata de instituciones exclusivas constituidas para acompañar proyectos de autonomía (lo que representa una minoría), en otras son instituciones donde conviven adolescentes o jóvenes con otras franjas etarias.

El último informe elaborado por esta línea de monitoreo en el marco de la pandemia señala que los espacios de abordaje específico, es decir de temáticas y franjas etarias específicas como son las adolescencias en autonomía y preparación para el egreso, representan el **26%** del conjunto de dispositivos de cuidado, mientras que el **74%** de los espacios no se definen en función de ningún abordaje específico²⁹. Como se ha mencionado, el mayor porcentaje (76%) de los establecimientos de acogimiento son convenios con instituciones de la sociedad civil, organizaciones sociales, congregaciones religiosas, de origen benéfico o municipios y comunas, el menor porcentaje (22%) son de pertenencia estatal. Este panorama institucional demuestra una diversidad de abordajes con las y los niños institucionalizados que con frecuencia va en detrimento de la planificación de las políticas de acogimiento³⁰.

Otro dato relevante es que las y los adolescentes que transitan **situaciones de consumo problemático**, o bien, **afecciones de salud mental** suelen ser alojados en comunidades terapéuticas. Debido a los relevamientos realizados fue posible comprobar que la especificidad y metodologías de intervención de estas organizaciones no resultan ser las más adecuadas para las necesidades de las y los jóvenes. En general tienden a ser espacios gestionados por organizaciones de base religiosa, que buscan resolver hacia su interior los aspectos relativos a terapias, salud, educación y recreación. En estos espacios también suelen alojarse más personas que las niñas, niños y adolescentes con MPE, lo que produce la coexistencia de adolescentes con adultos mayores de edad. Todo ello constituye un escenario alejado del enfoque de derechos.

La maternidad y la paternidad es una situación presente en la población de adolescentes y jóvenes dentro del sistema. Al respecto, se relevaron tres espacios de cuidado alternativo (al menos en el 2020) que se orientan a acompañar a jóvenes adolescentes con MPE en su maternidad. Parte de las deudas pendientes en lo que refiere a la formación en prácticas de cuidado desde el paradigma de la protección integral radica en las dificultades para generar intervenciones con perspectiva de

género, no sólo en estos espacios de cuidado específicos, sino también en la generalidad de los dispositivos de cuidado y en todos los actores del sistema de protección. Por otro lado, no se identifican con la misma sistematicidad intervenciones con los adolescentes varones en lo que refiere a sus responsabilidades, aprendizajes y deseos en sus roles paternos y prácticas de cuidado.

Como ya se ha señalado, estos espacios de alojamiento muestran serias deficiencias en materia de acceso a derechos, infraestructura y prácticas institucionales. El egreso de los mismos, considerando las características y condiciones señaladas, puede darse de diferentes maneras. A veces se trata de egresos por reintegración al medio familiar, otras veces son egresos a partir de la construcción de proyectos de autonomía y, en otras ocasiones, los egresos se dan sin proyecto de autonomía. Podemos pensar estos últimos como egresos autogestionados por los propios jóvenes que deciden por sí mismos abandonar el sistema de protección porque no se encuentran debidamente protegidos o resguardados, también los podemos pensar como procesos de autonomía anticipada (Domínguez y Balerio, 2014).

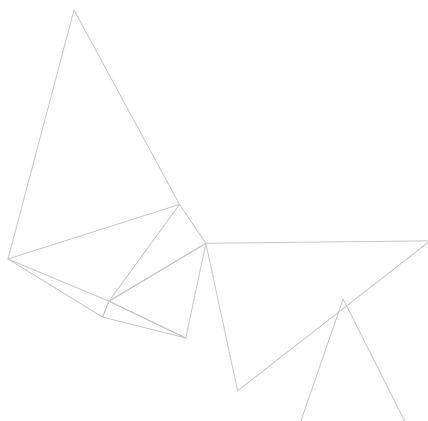
Según datos relevados en abril de 2021, hasta ese momento no existían dispositivos de alojamiento

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

30- Idem.

que dependieran del Programa Egresar ni programas específicos para la facilitación del acceso a la vivienda de esta población. No obstante, mediante la asignación económica y la designación del referente afectivo, el programa acompaña a las y los jóvenes en la concreción de sus necesidades habitacionales y en sus procesos de egreso. Sin embargo, estas iniciativas resultan insuficientes.

Desde esta Defensoría se destaca **la necesidad y urgencia de avanzar en la implementación efectiva del Egresar y, en efecto, en el cumplimiento de la ley N° 27.364**. Para ello es fundamental generar trayectos de acompañamiento paulatino hacia la autonomía y el egreso que la mera asignación económica y de un referente afectivo no resuelven por sí solos. Son necesarias políticas públicas destinadas al egreso de las y los jóvenes del sistema de protección, que ya no dependan de las agencias de niñez, sino que se alojen en otras reparticiones del Estado a fin de ampliar el horizonte de ciudadanía y derechos para esta población.



El rol del Estado en la protección y promoción del derecho a la autonomía y la preparación para el egreso de las y los adolescentes y jóvenes bajo cuidados alternativos

Además de los espacios de alojamiento, las políticas orientadas a la construcción de la autonomía y la preparación para el egreso son responsabilidad, en primera instancia, del Estado. Sin embargo, los circuitos estatales destinados a tal fin suelen percibirse como laberínticos y complejos de aprehender. Las propias lógicas burocráticas y administrativas, los tiempos de la administración pública y judicial, los horarios de atención, los recursos disponibles, la localización de las oficinas, etc., entran en tensión con las necesidades y con las singularidades de las y los adolescentes y jóvenes.

Por ello es necesario que el Estado en su conjunto incorpore el enfoque de juventudes, fortaleciendo la formación, el primer empleo, el acceso a la salud sexual y reproductiva y todos los demás derechos que constituyen el ejercicio de la ciudadanía en condiciones de dignidad y de igualdad de oportunidades. En este marco, además del gobierno nacional y provincial, los gobiernos locales son actores clave, tal como la Defensoría viene planteando en su programa “Desde y Hacia el territorio”. Muchas veces las y los jóvenes que egresan del sistema de protección se encuentran con que tienen que recorrer nuevos caminos en los cuales es necesario dejar atrás las lógicas burocráticas de expedientes o fallos judiciales, para pasar a disfrutar de la vida comunitaria, de exigir sus derechos y vivir una vida digna. Por eso los gobiernos locales pueden favorecer instancias de participación y encuentro con estos grupos, así como también oportunidades de empleo, formación y educación, facilidades para lograr soluciones habitacionales, etc. La transversalidad, desde el punto de vista político y desde el punto de vista de los recursos, implica reconocer que la responsabilidad del cuidado no se agota en los dispositivos de alojamiento sino que corresponde a todas las áreas del Estado.

Es importante señalar que la autonomía como tal se inscribe en un marco comunitario y colectivo. Para concretar procesos de autonomía, para hacer ejercicio de la ciudadanía en condiciones de libertad es necesaria la igualdad de oportunidades a partir de la presencia de un Estado activo capaz de regular, orientar y dirigir procesos sociales, poniendo a disposición los recursos materiales y simbólicos adecuados y suficientes. Pero además, es fundamental la creación y el sostenimiento de lazos y redes afectivas, puntos de apoyo, espacios de contención, de intercambio y construir caminos singulares en el marco de experiencias colectivas. Por eso decimos que la autonomía no supone independencia, ni mucho menos soledad, sino que supone, comunidad, políticas públicas y, fundamentalmente, oportunidades para elegir y crecer.



3.2 Monitoreo de la situación de niñas, niños y adolescentes en contacto con el sistema penal

3.2.1 ADOLESCENTES EN EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL JUVENIL

Este apartado apunta a analizar la situación de las y los adolescentes en el marco del Sistema de Justicia Penal Juvenil, en adelante SJPJ, en la Provincia de Santa Fe, *focalizando en la vinculación con el territorio*. Es decir, haciendo hincapié en las intervenciones estatales en lo referido a adolescentes que hayan transitado el SJPJ y que retornan a sus centros de vida.

La línea de monitoreo, cuyas acciones aquí se describen, está orientada a generar evidencia y a construir información de calidad sobre la situación de los derechos de las y los adolescentes relevada a nivel de los dispositivos y programas que conforman el sistema de Justicia Penal Juvenil.

Uno de los niveles de análisis que constituye esta línea de monitoreo son las instituciones encargadas de la ejecución de las medidas judiciales, dentro de las cuales se establece especial énfasis en aquellas de régimen cerrado y refiere al trabajo directo que desde el sistema se plantea con las y los adolescentes para garantizar el cumplimiento de sus derechos. Desde el inicio de las actividades de monitoreo, la evidencia muestra que en el marco de la privación de libertad es donde se agrava la situación de vulnerabilidad de las y los adolescentes en conflicto con la ley y, por ello, interesa especialmente conocer cuál es la condición de acceso a sus derechos mientras cumplen una sanción penal en estos dispositivos.

En otro nivel de análisis se sitúan las acciones y coordinaciones estatales que deben traducirse en una política definida sobre la problemática de las y los adolescentes en conflicto con la ley penal: paradigmas y ámbitos de actuación, competencias de los diferentes organismos del Estado (a nivel judicial, legislativo, administrativo y ejecutivo). En esta trama compleja, otro nivel a considerar es el rol de la sociedad y de los medios de comunicación.

La metodología, relevamiento y análisis de datos que desde la Defensoría se viene realizando des-

de 2012 en el ámbito del SJPJ, fueron condensados en varias publicaciones. En primer lugar, en los apartados específicos de los dos informes del Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, publicados en 2013³¹ y 2015³², y en 2019, se lanzó una publicación específica sobre esta línea de monitoreo: *Adolescentes con Privación de Libertad. Monitoreo del Sistema de Justicia Penal Juvenil de la Provincia de Santa Fe*³³. Como se ha mencionado previamente, en el contexto de la pandemia que marcó cambios radicales en la vida de todas las personas y de las realidades institucionales, desde esta línea de Monitoreo se continuaron las tareas de relevamiento y sistematización de información que fueron plasmadas en otro informe específico³⁴.

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL SISTEMA MONITOREADO Y LA CONSTRUCCIÓN DE INFORMACIÓN

El Sistema de Justicia Penal Juvenil de Santa Fe, lleva adelante sus intervenciones a partir de diversas agencias, en su mayoría, fuerzas de seguridad provincial o federal, o por denuncias formales en las Mesas de entradas de recepción de denuncias (Juzgados de Menores, Centros territoriales de denuncia, o comunicaciones al 911).

Algunas de estas intervenciones no llegan a formalizarse como sumarios penales por diversas razones: por la edad o tipo de delitos considerados “no punibles”, y/o por la averiguación de antecedentes o requerimientos de identidad, de dudosa constitucionalidad. No obstante, al no transformarse en Expedientes judiciales, puede considerarse que forman parte del entramado que se denomina Sistema de Justicia Penal Juvenil.

En las situaciones de jóvenes tomados por el sistema penal juvenil que se transforman en actuaciones jurisdiccionales, también debemos distinguir entre las situaciones que son derivadas a la Dirección de Justicia Penal Juvenil, y las situaciones que son trabajadas exclusivamente por los Servicios Sociales de los Juzgados de Menores.

Es importante destacar que aún continúa en vigencia la ley 22.278 (modificada por ley 22.803) de Régimen Penal de la Minoridad. La falta de adecuación del marco normativo al paradigma de la protección integral de niñas, niños y adolescentes repercute de manera directa en la situación de la población de adolescentes que se encuentra bajo la órbita del sistema de justicia penal juvenil.

La intervención jurisdiccional sobre jóvenes con acusaciones de haber cometido ilícitos penales,

es muy compleja. El sistema judicial, a través del Régimen Penal de la Minoridad, y el Código Procesal de Menores (Ley Provincial 11.452), fragmenta el hecho cometido por el joven y su situación personal, desplegada en el “expediente social” (legajo Tutelar). Esta fragmentación está resuelta por un sistema de acumulación de expedientes (hechos típicos penales), por diversas causales de conexión jurisdiccional, donde puede perderse el desarrollo de políticas públicas-políticas jurisdiccionales, en aras de la responsabilización del joven. En su conjunto, estas intervenciones como respuesta al ilícito penal incumplen, en su gran mayoría, garantías mínimas legales y procesales previstas en la Convención de los Derechos del Niño (1989) artículos 37 y 40, así como las distintas observaciones que el Comité de los Derechos del Niño ha realizado, donde se refieren al encierro punitivo.

El sistema de Justicia Penal Juvenil y la geografía de sus dispositivos

El sistema de Justicia Penal Juvenil de Santa Fe, cuenta en la actualidad con 3 tipos de dispositivos de atención o intervención con la población adolescente de entre 16 y 18 años de edad en conflicto con la ley penal. Se trata de estableci-

31-1° Informe del Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia. Santa Fe. Argentina. Disponible en: <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/obs-informe.pdf>

32- 2° Informe del Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, Santa Fe, Argentina. Disponible en: <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/informe-2015.pdf>

33- <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/publicacion-jpj-web.pdf>

34- Al informe citado se puede acceder desde aquí: <https://www.defensorianna.gob.ar/materiales/publicaciones/sistema-penal-juvenil-en-contexto-de-covid-19-3573>

mientos y programas de régimen cerrado, semiaabierto o ambulatorio (Programas en Libertad o de Libertad Asistida). La tabla siguiente muestra la distribución regional³⁵ de los dispositivos de cada modalidad de atención hasta 2021.

las regiones y las intervenciones que, en consecuencia, se plantean desde este campo institucional con la población adolescente.

A lo largo del tiempo, el monitoreo regular ha

vincia de Santa Fe. Esto se pone de manifiesto, por ejemplo, en la situación de las mujeres adolescentes. Desde 2016, la División de Asuntos Juveniles Femeninos, en adelante DAJF³⁶, se presenta como el único dispositivo para mujeres adolescentes en conflicto con la ley penal de la Provincia de Santa Fe. Actualmente, el Sistema de Justicia Penal Juvenil no dispone de dispositivos de régimen semiaabierto o de semi-libertad destinados a mujeres adolescentes en toda la provincia de Santa Fe. Más adelante se profundizará sobre esta problemática desde una perspectiva de género.

TABLA 01

DISPOSITIVOS DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL JUVENIL EN TERRITORIO SANTAFESINO. AÑO 2021

Región Rosario	2 dispositivos de régimen cerrado y 5 ambulatorios
Región Rafaela	1 dispositivo cerrado, 1 semiaabierto y 2 ambulatorios
Región Santa Fe	2 dispositivos cerrados, 1 semiaabierto y 1 ambulatorio
Región Venado Tuerto	1 dispositivo cerrado y 3 ambulatorios
Región Reconquista	1 dispositivo cerrado y 1 ambulatorio

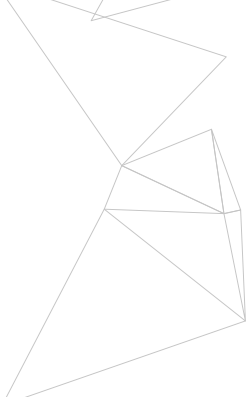
Como puede visualizarse, son claras las diferentes realidades existentes en la provincia en cuanto a la presencia territorial de la DPJPJ en cada una de

permitido evidenciar las desigualdades en la implementación de las políticas destinadas a la población en conflicto con la ley penal en la pro-

ADOLESCENTES EN CONFLICTO CON LA LEY. ENTRE EL CONTROL Y EL ACCESO A DERECHOS.

Si bien desde la DNNyA las actividades de monitoreo han hecho énfasis en conocer el estado de situación y acceso a derechos de adolescentes dentro de los espacios institucionales de encierro, lo cierto es que los aspectos críticos relevados —y sistematizados en los informes precedentes— permiten situar ciertos interrogantes respecto de las capacidades institucionales del Estado para

36- El dispositivo destinado a la privación de libertad de mujeres adolescentes se encuadra en la llamada gestión mixta o conjunta DPJPJ - Policía de Santa Fe y se sitúa en la ciudad de Rosario, ocupando la planta alta de un antiguo edificio policial en cuya planta baja funciona una comisaría.



acompañar a esta población en los territorios donde se desenvuelve su cotidianidad o redes familiares y comunitarias más próximas.

La privación de la libertad se presenta, según la información relevada en los últimos años, como la principal opción para el cumplimiento de las medidas socioeducativas³⁷. Para marzo de 2020 los establecimientos socioeducativos de la zona Sur de la DPJPJ, situados en las ciudades de Alvear y Venado Tuerto, cerraron sus puertas; idéntica situación afectó al espacio abierto Casa del Adolescente de Rosario. Esto condiciona abiertamente el principio de especialidad en las intervenciones punitivas (arts. 37 y 40 CDN), direccionando como única respuesta de alojamiento en contexto punitivo, el encierro carcelario. Estas consideraciones ya fueron expuestas en el Informe del año 2019, *Adolescentes con Privación de Libertad. Monitoreo del Sistema de Justicia Penal Juvenil de la Provincia de Santa Fe, 2019*.

Se torna pertinente entonces interrogar los objetivos, estrategias de responsabilización y el sentido de inclusión social que promueven las instituciones de encierro para adolescentes en conflicto con la ley penal. La “responsabilización” se presenta como una categoría que implica y requiere una mayor apertura e integralidad dentro del sistema

de protección, ya que de lo contrario adquiere una connotación individual de la responsabilidad que desconoce de coyunturas y contextos. Esta línea de monitoreo pretende dar cuenta también de las dificultades del sistema de protección en todos sus niveles para trabajar con estas juventudes y adolescencias.

No es un tema nuevo la selectividad con la que opera el sistema penal en jóvenes varones de sectores empobrecidos, ni la prevalencia de una mirada punitiva sobre estos mismos. Además, teniendo en cuenta los efectos y los impactos que producen en las biografías de las y los adolescentes las lógicas institucionales del encierro, el desafío pendiente es construir y ejecutar políticas integrales destinadas a esta población joven, fuera del ámbito punitivo y dentro del sistema de protección y garantía de derechos. Los esfuerzos y capacidades institucionales de todos los niveles del Estado deberían partir de una mirada que contemple las múltiples variables —de género, clase, etnia, situación habitacional, trayectorias educativas y edades, entre otras— de esta población joven que se encuentra en situación de pobreza y en conflicto con la ley.

Una de las dimensiones clave para problematizar el desplazamiento de las políticas sociales de protección tiene que ver con la deserción escolar de niñas,



niños y adolescentes, entre ellos, principalmente la de varones de sectores empobrecidos.

La deserción escolar fue reconocida por las y los actores de los servicios locales de protección de derechos, como una problemática recurrente que en muchas ocasiones viene acompañada por aspectos vinculados a las violencias, conflicto con la ley y situaciones de consumo.

En cuanto a la situación educativa de las y los adolescentes que ingresan al sistema de justicia penal juvenil, se evidenciaron trayectorias educativas previas caracterizadas por la discontinuidad, repetición o abandono, especialmente en los últimos años del nivel primario e inicios del secundario de la educación formal. Es para destacar que en las instancias de entrevista con adolescentes dentro de los espacios institucionales, el proceso de deserción escolar estuvo vinculado a diversos factores: económicos, familiares, experiencias escolares (*bullying*, dificultades de aprendizaje, peleas entre pares, entre otros).

Tanto dentro como fuera de las instituciones, se evidenciaron las dificultades para garantizar la permanencia en la escuela y el acceso a una educación de calidad. Las políticas educativas no pueden garantizar la continuidad escolar, de edu-

37- De las 1092 causas penales registradas en 2018 en instituciones o programas del sistema penal juvenil, 331 (30%) fueron derivadas a programas en libertad o ambulatorios; para 761 causas (70%) se dictaron medidas privativas de la libertad (Informe *Adolescentes con privación de libertad. Monitoreo del Sistema Penal Juvenil de la Provincia de Santa Fe, 2019*). Porcentajes similares fueron registrados por el monitoreo y análisis estadístico en los años previos.

cación primaria a secundaria, atento los enormes niveles de pobreza y marginalidad en que se encuentran. Estas situaciones de marginación generan procesos discriminatorios que afectan el acceso a la educación (Comité Derechos del Niño, Observación General N.º 20, 2016).

Dentro de las instituciones de encierro, los proyectos institucionales que tienen por objetivo garantizar el acceso en el sistema educativo, se presentaron muy limitados en sus alcances. El acceso pleno a la educación primaria y secundaria se ve restringido en términos de cantidad de días y carga horaria que los jóvenes acceden a la escuela, específicamente considerando que, en los dos principales establecimientos cerrados del sistema (CERPJ Rosario y CERPJ Santa Fe), los adolescentes no gozan de permisos de salida para cursar estudios en instituciones de educación comunes.

No hay que perder de vista que la vida de estas y estos adolescentes se encuentra entramada en determinadas condiciones de clase y género. Por lo tanto, quedar por fuera del sistema educativo a edades tempranas afecta de una manera específica donde el riesgo de encontrarse en tramas violentas y delictivas está muy presente.

Se vuelve vital, sobre todo en el momento en que egresan de las instituciones de encierro, problematizar las medidas de inclusión escolar existentes y alentar políticas y recursos que incidan a nivel estructural y que establezcan relaciones entre problemas transversales. No se trata sólo de focalizar en las dificultades del sistema educativo, sino de coordinar con otros efectores estatales— vivienda, salud integral, acceso a alimentos— a los fines de establecer una propuesta integral y garantizar un acceso educativo justo.

LA SITUACIÓN DE LAS MUJERES ADOLESCENTES EN EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL JUVENIL. UN ASPECTO CLAVE A DESTACAR A PARTIR DE LOS DATOS RELEVADOS

En el siguiente apartado se abordan algunos aspectos críticos del tránsito singular que tienen las mujeres adolescentes dentro del sistema de justicia penal juvenil. Analizar el recorrido de las adolescentes por este sistema desde la categoría de género, aporta pistas para clarificar las desigualdades, las trayectorias diferenciadas

y los múltiples atravesamientos que configuran su tránsito y alojamiento en un establecimiento de privación de libertad.

Pese a ser numéricamente muy pocas en el total del sistema, las condiciones en que transitan por la privación de libertad dentro del sistema penal juvenil presentan características desiguales y desventajosas respecto de las que experimentan sus pares varones (DNNyA, 2019). Asimismo, la baja representatividad de mujeres adolescentes en el SJPJ constituiría un fundamento que incide en que el sistema tienda a centrarse en la población masculina, sobre todo, en cuanto a los recursos materiales y profesionales disponibles, como así también, la falta de una infraestructura adecuada.

Según lo expresan las Reglas de Brasilia o *Reglas Básicas de Acceso a la Justicia de las Personas Vulnerables* (XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, abril 2018), son personas en situación de vulnerabilidad aquellas que se encuentran expuestas a una serie de factores condicionantes que les dificultan o impiden gozar de sus derechos en la sociedad en condiciones de igualdad. Los instrumentos y normativas internacionales de derechos humanos coinciden en señalar a la *edad, el género y la privación de libertad, entre otras,*

como causas de vulnerabilidad (Cumbre Judicial Iberoamericana, 2008). Estos tres elementos señalados están presentes en la situación de las mujeres adolescentes que se encuentran bajo la órbita del Sistema de Justicia Penal Juvenil de Santa Fe.

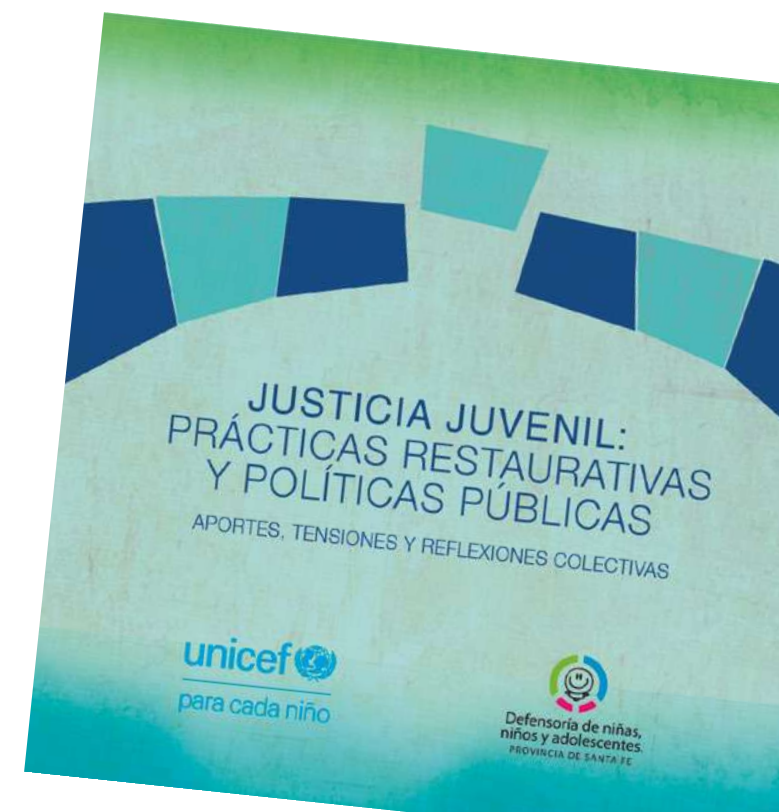
Para el año 2019, las adolescentes mujeres representaban el **3,3% del total del sistema** (incluyendo todos los establecimientos y programas) y aquéllas que transitaban por la DAJF representaban el **1% del total de población atendida** (DNNyA, 2019).

Como se mencionara previamente, desde el año 2016 la DAJF se presenta como el único dispositivo para mujeres adolescentes en conflicto con la ley penal de la Provincia de Santa Fe. La distancia geográfica que implica un alojamiento permanente en la ciudad de Rosario, suma otro elemento a una situación de por sí vulnerable: el desarraigo territorial y la dificultad de contar con la presencia de su entorno familiar o redes afectivas de manera regular. La falta de dispositivos de alojamiento (cerrado o semiabierto) en el territorio provincial, afecta seriamente derechos fundamentales de las jóvenes, violando lo previsto en los artículos 20, 37 y 40 de la Convención de los Derechos del Niño.

Como es evidente, **la opción institucional de privación de libertad para mujeres adolescentes es únicamente el régimen cerrado y, dentro de éste, una institución no totalmente especializada en niñez y adolescencia.**

Es importante resaltar que la DAJF sostiene, al igual que los Centros de Alojamiento Transitorio (C.A.T) situados en la capital provincial, Venado Tuerto, Reconquista y Rafaela, una gestión mixta entre el Ministerio de Seguridad a través de la Policía de la Provincia y el Ministerio de Justicia y DDHH a través de su Dirección Provincial de Justicia Penal Juvenil. En estas instituciones predomina la lógica policial y las y los adolescentes detenidos están la mayor parte de los días hábiles en contacto con personal de las fuerzas de seguridad. Si bien el alojamiento se establece de manera transitoria, la DAJF se constituye como la excepción a este aspecto temporario en el alojamiento, permaneciendo las adolescentes, según las situaciones relevadas, hasta más de un año.

En esta única institución destinada a las mujeres adolescentes, no existe propuesta de inclusión en la educación formal, la atención de la salud integral y el acceso a la justicia son aspectos problemáticos a destacar que demandan



intervenciones interinstitucionales integrales y políticas específicas con enfoque de género y diversidad.

La condición de género marca claras desventajas no sólo en el ingreso y permanencia, sino en las intervenciones que con ellas se han planteado desde el sistema de protección, en aquellos casos donde se las ha encontrado vinculadas previamente al mismo. Estas adolescentes, de entre 16 y 18 años de edad, que ingresan al sistema penal juvenil traen consigo largos años de institucionalización en el sistema de protección, el cual, según se ha podido constatar, comienza paulatinamente a “retirarse” a partir de la nueva realidad institucional y administrativa-judicial que las afecta.

Uno de los datos relevados más significativos es que, al menos la mitad de las adolescentes mujeres en el sistema de justicia penal juvenil, han transitado previamente por dispositivos del sistema de protección, tales como centros de día, centros residenciales u otros programas específicos. Los principales motivos de ingreso al sistema de pro-

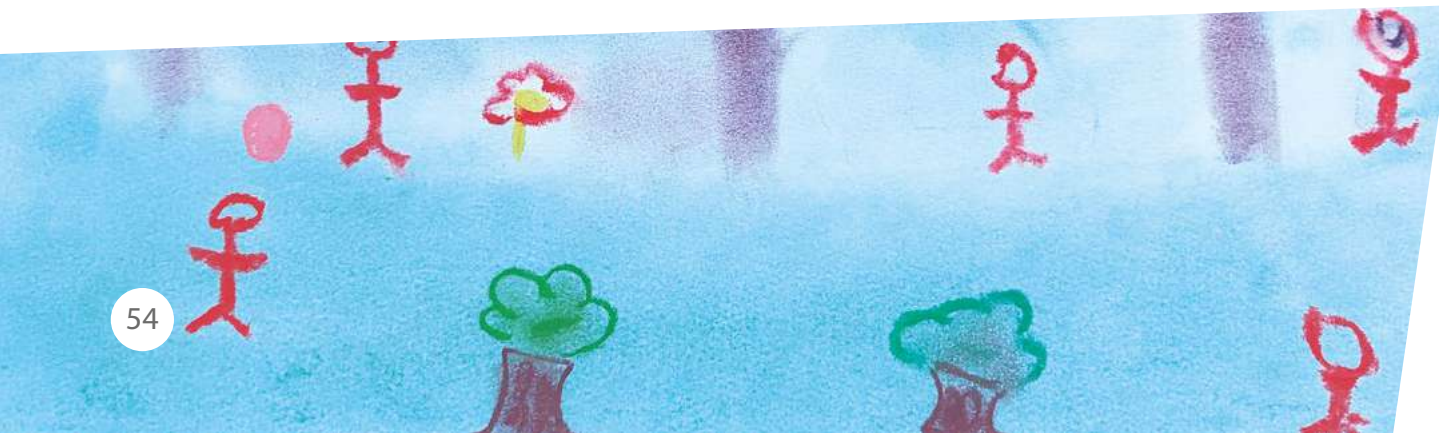
tección han sido: situación de calle, violencia en el ámbito familiar, ausencia de cuidados parentales, embarazo adolescente, abandono, maltrato (DNNyA, 2019).

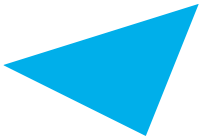
En las instancias de entrevistas presenciales se pudo evidenciar que las trayectorias de vida de estas adolescentes se han desarrollado en contextos de exclusión social y económica o al menos de gran fragilidad en este aspecto. Se caracterizan por un alto grado de desafiliación institucional individual y familiar; bajos índices de escolarización; déficit habitacional y, en términos generales, un acceso muy limitado a derechos básicos. Así descrita, su situación no parece diferir de manera categórica de la de los adolescentes varones que transitan por el sistema penal juvenil, de aquí el interés en indagar acerca de **las especificidades que adquiere el hecho de ser mujer en el tránsito por un dispositivo penal de privación de la libertad.**

Como se describió anteriormente, los números de ingreso de adolescentes mujeres dentro del

sistema penal juvenil son bajos. No obstante, estos no representan aquellos contactos previos con otras agencias del sistema penal —como la policía— de los cuales aún no contamos con datos ni registro formal. La policía se constituye como uno de los primeros actores con el que las y los jóvenes comienzan a tener contacto desde edades muy tempranas y, en este marco, resulta urgente arrojar luz sobre las relaciones y las dinámicas de las jóvenes con estos actores.

En este sentido, repensar la implicación de las adolescentes en el delito, en clave interseccional y de género se presenta como un desafío que permitiría problematizar no solo los procedimientos concretos que se efectúan desde el poder punitivo cuando efectivamente las adolescentes ya se encuentran dentro del SJPJ, sino conocer y visibilizar las fricciones previas que mantienen las adolescentes con otros actores del sistema penal (policía, jueces, defensores, equipos profesionales) y que se presentan como condiciones que agravan la ya existente situación de vulnerabilidad.





Trayectorias adolescentes en el sistema de protección y vulnerabilidad sociopenal

En el análisis de diversas situaciones individuales de jóvenes se ha podido detectar la existencia de intervenciones de la Dirección Provincial de Promoción de los Derechos de Niñez, Adolescencia y Familia, previas a la intervención del Sistema Penal, incluyendo la adopción de Medidas Excepcionales a esos mismos jóvenes, con escaso trabajo de recuperación de Derechos, (tanto de los/las jóvenes como sus núcleos familiares) y marcadas inconsistencias en los Planes de Acción pautados al momento de la Medida (artículos 51 ss y cc Ley Provincial 12.967; artículos 39 ss y cc Ley Nacional 26.061). También, en otras ocasiones, los/las jóvenes han tenido intervenciones de los Servicios locales, o incluso Medidas Excepcionales en favor de hermanos, hermanas u otros integrantes del grupo familiar, dejando de lado a los/las adolescentes, solo por su condición de tal.

Existe una marcada separación entre las agencias que intervienen sobre los jóvenes tomados por el Sistema Penal Juvenil y los que son intervenidos a través de Medidas Excepcionales dependientes de la Dirección de Promoción de los Derechos de Niñez, Adolescencia y Familia. Esta separación, implica una desigualdad en las intervenciones, (incluso en situaciones donde ya estaba resuelta una Medida Excepcional con control de legalidad de Tribunales Colegiados de Familia), que dejan de lado el desarrollo de los derechos fundamentales de los jóvenes en el marco del Sistema Penal Juvenil.

Fuera de la fundamentación a través de la “Responsabilización” en las intervenciones punitivas, el resto de acceso a derechos, y políticas de desarrollo para jóvenes y sus núcleos familiares, no deberían ser excluyentes.

El sistema penal no debería presentarse como el sistema de garantías de derechos por sobre un sistema de protección que parece fallar en sus intervenciones. La “protección integral” como fundamento del Sistema de Protección no puede distinguir entre adolescentes y jóvenes, según sean tomados o no por el Sistema Penal. Esto es abiertamente ilegal, y vulnera principios fundamentales del Sistema de Protección, Nacional o Internacional (artículo 3 Convención de los Derechos del Niño).



EL ROL DEL ESTADO FRENTE A LOS EGRESOS INSTITUCIONALES

Pensar los espacios de encierro, implica sin lugar a dudas, pensar, planificar y acompañar el post encierro. Cuando egresan de las instituciones del Sistema de Justicia Penal Juvenil (en adelante SJPJ), **estas y estos adolescentes retornan generalmente a sus territorios, barrios, centros de vida y en las mismas condiciones que precedieron al encierro y que se vieron agravadas con el tránsito por el sistema penal** y, en el reciente periodo, por el contexto de pandemia.

Lo que habitualmente se denomina “egreso” del SJPJ tiene diversas aristas. En principio, se hace referencia a la salida de los espacios de encierro carcelario (CERPEJ de Santa Fe y Rosario, o espacios policiales, Comisarías o Alcaldías), así como de los espacios semiabiertos. El cierre de las actuaciones en Libertad Asistida (también por Resolución Judicial), implicaría un egreso del SJPJ. Estas decisiones judiciales se fundamentan en las Medidas Tutelares previstas en la Ley 22.278, y en el Código Procesal de Menores (Ley Provincial 11.452)

Casi en su totalidad, los egresos tienen lugar a partir de decisiones judiciales, que se pueden producir en diversos momentos; tienen como



fundamento una evaluación realizada por el Juez a cargo sobre los méritos de la Medida Tutelar impuesta y de la responsabilización del hecho penal que se le imputa al/ a la joven.

Algo que afecta la planificación del egreso de los/las jóvenes es la ausencia de intervenciones desde el Sistema de Protección (ya sea de la autoridad de aplicación provincial o de los Servicios Locales). Como se ha señalado, para aquellas situaciones de adolescentes que han transitado por el sistema de protección se ha registrado que cuando empiezan a tener legajos en la Dirección de Justicia Penal Juvenil automáticamente el Sistema de Protección los deja de lado formalmente.

En la misma línea, **el egreso del SJPJ debería ser la intersección del SJPJ y del Sistema de Protección**. No se han registrado desde el monitoreo egresos del SJPJ que hayan derivado en Medidas Excepcionales del Sistema de Protección, a pesar de que podrían estar dadas las condiciones para una Medida Excepcional —aunque los Servicios Locales sí toman situaciones derivadas del SJPJ—. Muchos de los/las jóvenes que egresan del Sistema Penal, cumplirían los requisitos para la toma de una Medida Excepcional, y en ese marco podría acceder al Sistema de Protección y todos los beneficios implícitos (lugar de alojamiento, becas,

acceso a ingresos económicos, etc). Así y todo, no se han detectado situaciones de jóvenes egresando del sistema penal, de quienes se evalúe que deberían ingresar al Sistema de Protección.

En las entrevistas con los Servicios locales, realizadas en el marco del Programa “Desde y hacia el Territorio” surge la preocupación sobre los/las jóvenes, en particular los “no punibles”, que ocupan una parte —cada vez mayor— de las actuaciones de los equipos. Uno de los actores del primer nivel de intervención del SJPJ es la Policía, que en el momento de la detención de una persona menor de 18 años, recibe la autorización judicial de ingresarlo al SJPJ, y luego derivarlo al Sistema de Protección. En estos casos, generalmente son derivados a los Servicios Locales.

En este punto cabe plantear algunos interrogantes clave. Por ejemplo, *¿cómo se planifica el egreso de las instituciones de privación de libertad? ¿(a) dónde egresan las y los adolescentes y jóvenes? ¿con quiénes van a vivir? ¿Quiénes acompañan a las familias o núcleos convivenciales de las y los adolescentes que retornan a sus centros de vida?* Desde la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes queda pendiente el desafío de construir información sobre los egresos institucionales de adolescentes en conflicto con la ley. Sobre todo, considerando que

existe para estas y estos adolescentes una trama del sistema de protección mucho más frágil y problemática.

En las instancias de relevamiento dentro de las instituciones de encierro se registraron las dificultades de los equipos profesionales y el sistema en su conjunto para trabajar y acompañar los procesos y trayectorias de egresos. **Las trayectorias de vida de estas/os adolescentes quedan invisibilizadas tanto para el sistema de protección, como para el sistema de justicia penal juvenil; la persistencia de problemáticas vinculadas a la situación de pobreza y al conflicto con la ley, da cuenta de los límites de la gestión de los municipios y, sobre todo, de la gestión intersectorial.**

Planificar y preparar los egresos de los espacios de privación de libertad se vuelve problemático si el Estado no dispone de recursos de calidad y de tiempos acordes, a los fines de restituir derechos y construir nuevos itinerarios de vida alejados de la violencia y discriminación. En este punto adquieren relevancia las y los actores de los servicios locales del sistema de protección que se encuentran frente al desafío de acompañar a las juventudes y adolescentes en conflicto con la ley. No obstante, según lo relevado, en ocasiones dichos equipos

de trabajo se encuentran con recursos escasos y con marcos de programas que se perciben como insuficientes y que no necesariamente conforman una política pública estable e integral. Sobre todo, en un contexto provincial donde el Estado y sus políticas sociales están desplegadas de manera heterogénea y desigual.

Desde un enfoque de derechos es imprescindible contar con más y mejores recursos disponibles para el abordaje de la población adolescente y joven con perspectivas, a la vez integrales y específicas. Los esfuerzos y capacidades institucionales de todos los niveles del Estado deberían partir de una mirada que contemple las múltiples variables —de género, clase, situación habitacional, trayectorias educativas y edades entre otras— de esta población joven que se encuentra en situación de pobreza y en conflicto con la ley. Además, a estas dimensiones que hacen a las condiciones de vida, también se suman los aspectos simbólicos que se ponen en juego en relación con los procesos de construcción identitaria, reconocimiento social, vínculo entre pares, por mencionar algunos.

En este sentido, las intervenciones estatales muchas veces continúan ubicando a las y los adolescentes como sujetos subordinados, carentes de proyectos de vida y desprovistos de una inscrip-

ción social y territorial. Lejos de abonar a lecturas moralizantes respecto de las y los adolescentes y sus núcleos convivenciales y vinculares, es clave legitimar sus experiencias de vida.

Apuntar a las intervenciones interdisciplinarias y crear estrategias innovadoras que desafíen aquellas que insisten en proyectar —y exigir— a las y los adolescentes que cumplan estereotipos ideales. Para ello es clave albergar la diversidad de las experiencias juveniles y asumir el cuidado de niñas, niños y adolescentes como una práctica colectiva que debería poder incorporarse como política de Estado.



3.2.2 NIÑAS Y NIÑOS ALOJADOS EN UNIDADES PENITENCIARIAS JUNTO A SUS MADRES PRIVADAS DE LIBERTAD

La línea de monitoreo que pone el foco en la situación de mujeres y niña/os en Unidades Penitenciarias de mujeres adultas se orienta a relevar las condiciones en que se encuentran niñas y niños que viven con sus madres en dichas instituciones de encierro, así como también las condiciones del sistema penitenciario y de protección para acompañar a esas madres y sus hijas e hijos tanto dentro como fuera de la cárcel, en instancias de arresto domiciliario o en los casos donde las y los hijos de las mujeres privadas de libertad residen con otros familiares.

La Ley Nacional N° 24.660 de ejecución de la pena privativa de la libertad, establece en su art. 32 incisos e y f, que se podrá disponer de la detención domiciliaria a toda mujer embarazada, madre de un/a niño/a menor de 5 años o de una persona con discapacidad, a su cargo. **Esta franja etaria demanda una protección especial, que obliga a cualquier estructura estatal, o funcionarios**

cumpliendo funciones estatales, a garantizar los derechos y el efectivo ejercicio de los mismos. Estas obligaciones incluyen al personal del Servicio Penitenciario asignado a instituciones carcelarias para mujeres mayores de edad, así como también a los funcionarios judiciales involucrados en las tomas de sus decisiones.

Las situaciones de las mujeres que se encuentran alojadas en los espacios denominados por el Servicio Penitenciario como “pabellones de madres” son, en algunos casos, el resultado de prisiones domiciliarias revocadas, hecho por el cual ingresan a las unidades penitenciarias junto a sus hijos/as menores de 4 años, como contempla el art. 195 de la ley antes mencionada, o bien por autorizaciones de la Dirección del Servicio Penitenciario, o por Resoluciones del Poder Judicial. Según este artículo 195, el ingreso de hijos/as hasta los 4 años de edad es una opción discrecional de la autoridad penitenciaria. Asimismo, no se contempla entre las disposiciones de la ley ninguna medida, servicio o acciones que atiendan a las necesidades específicas de niñas y niños, como así tampoco de las mujeres que están a cargo de sus cuidados.

La cárcel no se presenta, de ninguna manera, como un espacio adecuado para el alojamiento

de niñas y niños. El encierro penal de mujeres impacta directamente sobre el cumplimiento de los derechos de las y los niños que se encuentran conviviendo junto con ellas en los establecimientos penitenciarios. No obstante, la presencia de niñas y niños persiste en estas instituciones. Es por ello que, desde 2015, se iniciaron actividades de Monitoreo en las dos Unidades Penitenciarias (UP, en adelante) destinadas al alojamiento de mujeres en la Provincia de Santa Fe³⁸: la N.º 4 en la capital provincial y la N.º 5 en la ciudad de Rosario. En ambas instituciones existen espacios destinados al alojamiento exclusivo de mujeres embarazadas y/o con hijos/as.

La Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes, tras publicar el primer informe con datos oficiales sobre la situación de niñas y niños junto a sus madres privadas de la libertad, en diciembre de 2020, impulsó la conformación de una mesa interinstitucional para el abordaje del acceso a derechos de esta población. Así, con el objetivo de trabajar formas de abordaje acordes al paradigma de la protección integral de la niñez, el primer encuentro tuvo lugar el 11 de febrero de 2021 en la UP N.º 5³⁹.

Estas instancias de encuentro sostenidas de for-

38- Dichas acciones constan de visitas presenciales a los establecimientos penitenciarios y elaboración de informes donde se expone la información relevada a partir de la observación de los espacios de alojamiento, entrevistas semiestructuradas a las mujeres con niñas/os a cargo y entrevistas a las referentes institucionales. Las dimensiones de relevamiento que se toman en cuenta al momento de realizar las visitas presenciales son: aspectos institucionales, condiciones de alojamiento (infraestructura y servicios), acceso a derechos de niñas y niños (salud, educación, alimentación, recreación, seguridad social).

39- De las mismas participaron regularmente: autoridades de la Unidad Penitenciaria N.º 5, profesionales del EARS, profesionales del DIS, médicas pediatras dependientes del Dispositivo de Adscripción para personas privadas de la libertad, miembros del equipo de Monitoreo de la Defensoría de niñas, niños y adolescentes, CAF N.º 20. De forma excepcional y puntual: referente de la ONG Mujeres Tras las Rejas, referente de la Secretaría de Estado, de Igualdad y de Género, referente de la Dirección Educativa en Contextos de Encierro del Ministerio de Educación, directora Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia de Rosario, directora de Infancia y Familia de la Municipalidad de Rosario.



ma periódica han evidenciado una mejor articulación para la intervención de las situaciones diarias que acontecen con los niños y niñas allí alojados. Pero también han surgido debates en torno a la situación de hijas e hijos que no están con las mujeres en prisión, es decir, visibilizando la necesidad de crear condiciones para fomentar el vínculo materno-filial que se ve afectado por la privación de libertad de más de 200 mujeres en toda la Provincia que transitan por esta situación respecto de sus hijas e hijos.

Se describen a continuación algunos aspectos abordados a través de la articulación interinstitucional para mejorar las condiciones de alojamiento de mujeres privadas de libertad y sus hijas e hijos afectados por dicha situación.

Planificar pasajes progresivos hacia el afuera de la prisión y acompañar a la familia ampliada cuando la niña o niño que está alojado junto a su madre cumple los 4 años es un proceso de gran importancia en el contexto institucional analizado. Ese acompañamiento apunta a pensar estrategias de articulación en el territorio que permitan facilitar acceso a instituciones de salud y educativas, el lazo afectivo de esa niña o niño con su nuevo/a referente adulto/a, el acceso a provisiones sociales o recursos económicos, etc. Y en relación con esto,

no pueden dejarse de lado las dificultades que se presentan para el sostenimiento del vínculo materno-filial y fraterno, ya que las mismas son de origen institucional, económico, geográfico.

Se ha trabajado también hacia la mejora en los canales de comunicación con la Dirección Provincial de Infancia y Familia, concretamente en la posibilidad de que se brinde información clara y concisa a las mujeres cuyas hijas e hijos se encuentran bajo la órbita de cuidado estatal con Medidas de Protección Excepcional, evaluando también las posibilidades de mantener visitas o comunicaciones telefónicas, además de informar a las madres sobre el proceso de avance de la medida que recae sobre niñas, niños y adolescentes.

Otro tema abordado ha sido la ausencia de normativa sobre requisas limitadas y acordes a visitas de menores de edad. Se han relevado situaciones de requisas invasivas a niñas, niños y adolescentes por parte del personal penitenciario. De esta manera, se requiere el establecimiento de protocolos de actuación que resulten claros y respetuosos de la integridad de niñas, niños y adolescentes que ingresen a las unidades penitenciarias a visitar a sus familiares.

Finalmente, se han tratado las condiciones estruc-

turales e institucionales que inciden e impactan en la posibilidad de ejercer la maternidad desde el encierro. Apuntando a las y los niños que tienen a su madre privada de la libertad pero que no están junto a ellas en las unidades penitenciarias. En este sentido, se ha analizado cómo se respeta o vulnera el principio de no trascendencia de la pena.

LA INVISIBILIZACIÓN DE LA SITUACIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES CON MADRES PRIVADAS DE LA LIBERTAD

Desde la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes se viene relevando información sobre la situación de niñas y niños en unidades penitenciarias, pero en esta ocasión se decidió visibilizar la situación de niñas y niños en sus centros de vidas, en el territorio, que tienen a su madre privada de la libertad.

Como lo han señalado diversos estudios, “el crecimiento de la población penitenciaria fue el resultado del expansionismo penal o del también llamado populismo punitivo mediante el cual se crearon nuevos tipos penales, se endurecieron las penas y se incrementó el número de personas presas sin condena” (Azaola, 2021:28). Esto ha gene-





rado un gran impacto en el número cada vez más ascendente de mujeres en las unidades penitenciarias y, en este sentido, en el impacto de la vida de un número cada vez mayor de niñas y niños. A pesar de los objetivos de promoción y fortalecimiento de los vínculos familiares de las personas presas declarados por el sistema penal-penitenciario, en la práctica esto aún no se cumple. Considerando que la gran mayoría de las mujeres presas son madres solteras, con varios hijas e hijos a cargo y, por lo tanto, son el principal sostén económico y afectivo del hogar, es de esperar que su encarcelamiento impacte fuertemente en su núcleo familiar (CELS, Ministerio Público de Defensa [MPD] y PPN como se citó en Manquel, 2019:1).

En la provincia de Santa Fe no existen datos oficiales sobre el alcance de este impacto, es decir, sobre la población de niñas, niños y adolescentes cuya madre, padre o ambos se encuentran privados de la libertad. Esto evidencia, a su vez, la falta de inclusión de esta problemática en la agenda gubernamental. No obstante, a partir de un estudio de caso⁴⁰, se pudo conocer a través del relevamiento de expedientes de las mujeres detenidas en la UP N.º 5, en abril de 2021, del total de 185 mujeres privadas de la libertad en dicha institución, 108 tienen hijas e hijos menores de edad, otras 43 tienen hijas e hijos mayores de edad y 34

de ellas no son madres. Si se suma la cantidad de mujeres que tienen hijas e hijos, indistintamente si son menores o mayores de edad, el total representa el 82% de las mujeres alojadas en la institución. Este dato tiene su correlación con la cantidad de niñas y niños que tienen a su madre en prisión, el cual asciende a 262, si sólo se tiene en cuenta la población detenida en la UP N.º 5. De ese total, **224 son niñas, niños o adolescentes de menos de 18 años** (Giancarelli, 2021).

Este mismo estudio, arroja datos sobre quienes están a cargo de los cuidados de esas niñas, niños y adolescentes con sus madres privadas de la libertad en la UP N.º 5. Así, evidencia que en un 35,4% de los casos suelen quedar a cargo de la abuela materna, a diferencia del 6,9% que queda al cuidado de la abuela paterna. Cabe mencionar que, en un porcentaje significativo de los expedientes no se registraba información sobre a cargo de quién habían quedado las hijas e hijos de las mujeres privadas de la libertad. En casi el 13% de los legajos relevados sucede esto. En este sentido, queda en evidencia la falta de visibilización que pesa sobre esta población. No existe interés institucional ni a nivel sistema penal sobre la cantidad de niñas y niños menores de edad que tienen a su madre detenida, ni a cargo de quiénes se encuentran.

40-“Los sentidos de la maternidad desde el encierro punitivo. Modalidades de vinculación de las personas madres privadas de la libertad con sus hijas e hijos fuera de la prisión”. Giancarelli, 2021. Disponible en: <http://hdl.handle.net/2445/181099>

Tal como se menciona en las Reglas de Bangkok, es fundamental promover estudios sobre el número de niñas y niños afectados por situaciones en que sus madres entren en conflicto con el Sistema de Justicia Penal, en particular su encarcelamiento, y la repercusión de este último en ellos. En caso de que no acompañen a su madre, se debe registrar el lugar en que se encuentran y su régimen de tutela o custodia (Reglas de Bangkok, 2011, REGLA N.º 3). Esto con el fin de contribuir a la formulación de políticas y la elaboración de programas, teniendo en cuenta el interés superior de las niñas y niños.

Acerca este aspecto y los circundantes sobre el vacío legal respecto del abordaje de la población de niñas y niños con sus madres y padres privados de la libertad, se presentó ante la Cámara de Diputados de la Nación Argentina un proyecto de ley titulado “Régimen jurídico de la responsabilidad parental en contextos de privación de la libertad de progenitores”⁴¹. El mismo propone un marco normativo que regule el abordaje de esta situación desde una perspectiva de género y con enfoque de derechos de niñez y adolescencia. En dicho proyecto se impulsan modificaciones sobre el Código Civil y Comercial en materia de responsabilidad parental; el Código Penal, sobre la correspondencia o no de la suspensión del cuidado personal de niñas, niños y adolescentes, así como también sobre el

arresto domiciliario. También se promueve la modificación de la Ley 24.660 sobre la Ejecución de la Pena, haciendo hincapié en la adecuación de espacios dentro de las Unidades Penitenciarias para el alojamiento de niños/as, la creación de protocolos para un egreso progresivo, la presencia de los órganos estatales de niñez correspondientes, la creación de un registro de niñas y niños con alguno o ambos de sus progenitores privados de la libertad (Congreso de la República Argentina, 2020).

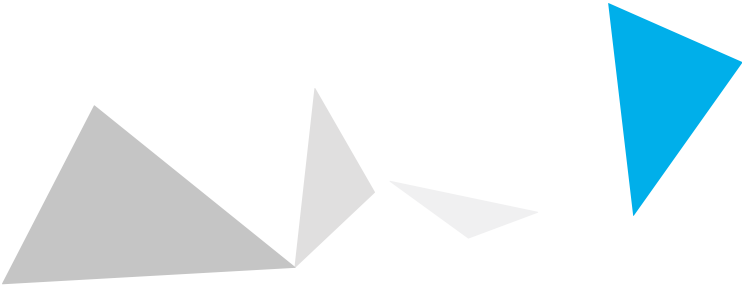
Con relación a este último eje, referido a la importancia de impulsar la creación de un registro, **se expone la obligación del Estado de generar información confiable y actualizada respecto de niñas, niños y adolescentes con su madre o padre privados de la libertad.** Esto con el objetivo de que desde el Ministerio de Justicia de la Nación se remita información regularmente a la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y a los organismos locales con competencia en materia de infancias y adolescencias, para así dar seguimiento y abordaje de las situaciones de niñas, niños y adolescentes.

Luego, al momento de agrupar a niñas y niños con medidas de protección excepcional, se contabiliza tanto a quienes se encuentran en Centros Residenciales como en familias de adopción. Re-

sulta ser un dato interesante la cantidad que se encuentra bajo cuidado estatal o fuera de la órbita familiar. Así, representan un 6,5% de niñas, niños y adolescentes en esa situación.

Con la información del relevamiento de los legajos, **la idea de que las niñas, niños y adolescentes que no viven con sus madres quedan al cuidado de otras mujeres**, se reafirma. A su vez, esto genera un impacto en la reorganización familiar, ya que no suelen ser las únicas personas que tienen a cargo. Sobre estas situaciones, no hay registro ni acompañamiento estatal. De hecho, no existen políticas públicas destinadas a dimensionar esta población y elaborar estrategias que impacten en el bienestar de esas niñas y niños. No sólo están expuestos al impacto que la pena privativa de la libertad de su madre tiene sobre ellas y ellos, sino también a las complejidades de la precarización que, en la mayoría de los casos, implican una extrema exclusión social (Giancarelli, 2021). Es por ello muy importante poder desarrollar miradas y análisis interseccionales en relación con problemáticas como las que se describen, potenciando así los enfoques basados en los derechos humanos y de género que deberían formar parte de todo el ciclo de programación de las políticas dirigidas a la niñez y adolescencia, especialmente la más vulnerable.

41- Proyecto de ley: “Régimen jurídico de la responsabilidad parental en contexto de privación de la libertad de progenitores”. 2020. Disponible en: <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dse-cretaria/Periodo2020/PDF2020/TP2020/4938-D-2020.pdf>



¿Por qué es necesario un abordaje específico?

A partir de lo relevado en el Monitoreo, es posible afirmar que la falta de diseño de políticas públicas que contemplen la situación específica de niñas y niños alojados junto a sus madres en UP genera distintas siguientes falencias e impactos sobre la realidad de esas y esos chicos, las que se sintetizan a continuación.

Por un lado, deben señalarse las limitaciones y ausencia de equipos de trabajo específicos dentro del Servicio Penitenciario para orientar los procesos de ingreso, alojamiento y egreso de niñas y niños de las Instituciones Penitenciarias. Esto resulta imprescindible dado el impacto subjetivo que supone la ruptura convivencial diaria entre madres e hijos/as al cumplir los cuatro años y atendiendo especialmente a las necesidades emocionales de niñas y niños en la primera infancia.

Vinculado a lo anterior, es necesaria una articulación entre la institución penitenciaria y los equipos del Sistema de Protección y, concretamente, con el Servicio Local para entablar estrategias de abordaje a nivel territorial con el centro de vida donde la niña o el niño se alojará una vez egresado, vinculación que aún no se registra o presenta numerosas dificultades.

Las escasas y discontinuas intervenciones de trabajo referidas a la articulación entre “el adentro y el afuera”, sobre todo respecto de las vinculaciones de niñas y niños con sus redes afectivas, impiden diagramar y cumplimentar un egreso progresivo acompañado pedagógicamente. Al constatar esta situación con las mujeres que tienen hijas/os a cargo, quedó en evidencia que no existiría un marco definido que oriente el proceso de ingreso y/o egreso de niñas y niños para garantizar su cuidado en sintonía con sus derechos.

GENERACIÓN DE REDES DE CUIDADO EN EL TERRITORIO

La evidencia central sobre este punto refiere a la ausencia de construcción de redes y acompañamiento formales en territorio a los vínculos familiares —conformadas por mujeres según la totalidad de casos registrados en las entrevistas— que se encuentran al cuidado de las y los hijos de las mujeres detenidas.

Se han detectado situaciones donde existen intenciones de abordar este acompañamiento al momento en que una o un niño cambia su centro de vida, es decir, deja de compartir el espacio carcelario con su madre y es alojado/a por algún familiar en el “afuera”. Estas intervenciones “artesanales” sobre los egresos no están enmarcadas en el proceso tradicional de una política pública, sino más bien son producto de encuentros entre diferentes profesionales y equipos que intentan dar respuesta a situaciones cada vez más crecientes y que tienen un gran impacto en esas infancias. En estas situaciones que mencionamos, se relevó para el caso de la UP N.º 5 de la ciudad de Rosario, que las principales intervenciones están dadas por la articulación entre el EARS, el DAALP⁴² y el Centro de Acción Familiar (CAF) N.º 20.

Este entramado de instituciones aboga porque ese cambio en la vida de esa o ese niño sea lo más armonioso posible, estableciendo o afianzando los contactos necesarios en el territorio (principalmente salud y educación) donde se instalará e intentado tener una comunicación con el nuevo/a referente familiar de la o el niño. En este conjunto de instituciones aún sigue siendo un gran ausente el Servicio Local. Si bien, el primer nivel estaría representado por el CAF, su dependencia corresponde a la Secretaría de Niñez y sería conveniente involucrar al gobierno municipal en las intervenciones a través del Servicio Local, que es quien debería atender las situaciones en territorio y valerse de ese trabajo articulado que se viene sosteniendo por otras instituciones previas al egreso de la o el niño.

Desde los servicios locales han expuesto que los juzgados en ocasiones les solicitan intervenciones que no son adecuadas en términos de las problemáticas, como por ejemplo, el decidir/sugerir prisiones domiciliarias de madres con hijas/os, o hacer seguimiento desde el servicio local a esas situaciones que tienen toda una connotación penal. La misma referencia se registra en los casos donde, como se ha descrito antes, las/os niñas/os cumplen 4 años dentro del pabellón de madres de las UP y deben egresar al ámbito familiar y co-

munitario. Desde el Poder Judicial se solicita que el servicio local decida y/o resuelva sin que exista ningún trabajo previo.

En este sentido, en esas otras áreas del Estado, fundamentalmente penales y judiciales, debieran implementarse formaciones especializadas en temáticas de infancias y género —porque prácticamente todas las problemáticas están atravesadas por ella— y no es adecuado que se soliciten intervenciones específicas de niñez en situaciones de gran complejidad que requieren ser abordadas desde diferentes espacios y miradas, con disponibilidad de recursos e infraestructura.

Frente a la ausencia de políticas públicas que focalicen en el abordaje de esta población, es fundamental que las áreas competentes en la protección integral de las infancias en sus distintos niveles puedan orientar acciones para esta población de niñas y niños que tienen a sus madres privadas de la libertad. Más allá de su informalidad, es necesario como modalidad de presión política para incidir en la agenda gubernamental y evidenciar la necesidad de destinar recursos, planificación y especificidad en el abordaje de niñas, niños y adolescentes que tienen a sus madres o ambos padres privados de la libertad. En este sentido, es preciso tener en cuenta las características

42-Dispositivo de Adscripción para la atención de personas privadas de libertad, dependiente del Ministerio de Salud provincial.

de esos territorios marcados principalmente por la precariedad.

Un hecho que llama la atención es que los territorios con las tasas más altas de violencia, y donde residen la mayoría de las personas que han pasado por el sistema penitenciario, son territorios sin saneamiento básico, sin acceso a derechos y servicios básicos. Por lo tanto, es necesario desplegar una agenda municipal en las ciudades para monitorear los procesos, ayudar a las familias y crear una red de apoyo y reinserción social. (Borges, 2021:145).

ACERCA DE LA PRISIÓN DOMICILIARIA DE MUJERES CON HIJAS/OS A CARGO. MARCO NORMATIVO Y CONSIDERACIONES

Sobre el alojamiento de mujeres en contexto de encierro, el apartado 9 de las Observaciones preliminares de las *"Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes"* (o Reglas de Bangkok) del año 2011 enuncia claramente la **especial situación de discriminación que sufren las mujeres en contacto con el Sistema Penal**. Las formas de violencia y discriminación que el colectivo de mujeres sufre en la vida comunitaria, obligan a las políticas de todos los niveles del Estado a garantizar mecanismos para evitar dichas formas de violencia posibles, en especial en los grupos de mujeres más vulnerables por condiciones económicas, culturales, políticas o sociales.

Sin duda, las mujeres en contextos de encierro forzoso, se encuentran en un contexto de vulnerabilidad que amerita la especial atención de parte de las políticas estatales. En este marco de situación de especial vulneración, el vínculo de las mujeres en contexto de encierro con sus hijos o hijas, tiene efectos muy diversos, y todas las actuaciones co-

tidianas de los funcionarios penitenciarios o profesionales del Servicio Penitenciario deben tener un preciso sistema de control para evitar las arbitrariedades explicitadas en la *Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes* (entrada en vigor en Argentina en el año 1987), Reglas de Bangkok y el resto de la normativa internacional.

Las Reglas de Bangkok, entre los puntos 48 y 52 enuncian las pautas mínimas que los Estados se han comprometido a garantizar en favor de las mujeres alojadas junto a sus hijas e hijos en el marco del Sistema Penal, incluyendo en esta protección a las mujeres embarazadas. En la misma línea, las *"Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de Reclusos"* (o Reglas de Mandela) de diciembre de 2015, reflejan en el punto 28 similares condiciones mínimas obligatorias para los Estados firmantes. En su apartado 2 expresa que en el momento del Ingreso a las Unidades Penitenciarias, las autoridades y directivos del espacio penitenciario, deberán "prestar atención adecuada a los procedimientos de ingresos de mujeres y niños", calificándolos de "especialmente vulnerables". Las Reglas de Bangkok hacen referencia a la Resolución 58/183, de la Asamblea General ONU del 22 de diciembre de 2003, titulada "Los derechos humanos en la administración

de justicia”, donde se invitó a los Estados Miembros, a que prestaran mayor atención al tema de las mujeres que se encontraban en prisión, incluidas las cuestiones relativas a sus hijos, con el fin de identificar los problemas fundamentales y los modos de tratar de resolverlos.

La ley 24.660, incorporada en la estructura normativa de la Provincia de Santa Fe bajo el N°. 11.661 del año 1998, en su artículo 192, expresa que deberán existir dependencias especiales para la atención de internas embarazadas y de las que han dado a luz. Asimismo, en el artículo siguiente obliga a la autoridad penitenciaria a que garantice que su tratamiento “no interfiera con el cuidado que debe dispensar a su hijo” (artículo 193).

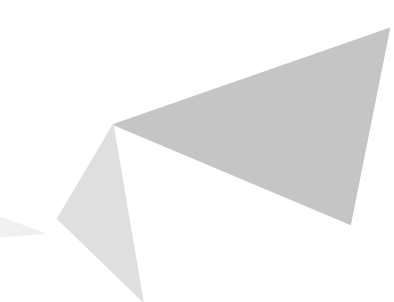
La CDN expresa claramente que el niño o niña es titular de sus derechos fundamentales, y que los Estados firmantes se comprometen a garantizar el ejercicio efectivo de los mismos (artículos 2 y 3 de la Convención Internacional de los Derechos del Niño y de la Niña Adoptada por Asamblea General, noviembre 1989). Este principio es refrendado en la normativa interna, Ley Nacional 26.061 y Provincial 12.967. **Los niños y niñas tienen derecho a mantener los mismos estándares de ejercicio y garantía de sus derechos, durante la permanencia al cuidado de sus madres en**

el encierro penitenciario (Bangkok, Regla 51.2). Esta garantía para los niños y niñas debe ser controlada permanentemente, dada la especial situación de vulneración en la que se encuentran. Sería necesario por su importancia incluir esta opinión en el marco de los instrumentos internacionales contra la tortura, interpretados junto al trato especial para mujeres alojadas en lugares de encierro, previstos en las Reglas de Bangkok, ambos obligatorios para los Estados firmantes y las subadministraciones dentro del sistema federal argentino.

En su artículo 32, la Ley Nacional 24.660 permite a la autoridad judicial decidir sobre las detenciones en prisión efectiva, o la opción por disponer el cumplimiento de la pena impuesta en detención domiciliaria. Los incisos e y f mencionan a la mujer embarazada y la madre de un niño menor de 4 años o de una persona con discapacidad a su cargo, como mujeres a las cuales se tendrá especialmente en cuenta para que puedan acceder a este derecho. Esta prerrogativa del sistema judicial fue redactada reformando el enunciado original, agregando los incisos mencionados, observando las/os legisladoras/es la necesidad de prever la protección de mujeres detenidas embarazadas y con niños o niñas menores de 4 años a cargo. La regla N.º 64 de las Reglas de Bangkok, señala

que “Cuando sea posible y apropiado se preferirá imponer sentencias no privativas de libertad a las embarazadas y las mujeres que tengan niños a cargo, y se considerará imponer sentencias privativas de la libertad si el delito es grave o violento o si la mujer representa un peligro permanente, pero teniendo presente el interés superior del niño o los niños y asegurando, al mismo tiempo, que se adopten disposiciones apropiadas para el cuidado de esos niños”.





La coerción penal (según el Código Procesal Penal de Santa Fe) o el alojamiento en una institución carcelaria es regulada teniendo en cuenta objetivos de efectividad y/o eficiencia del sistema penal. Estos objetivos deberán ser relativizados cuando afecten seriamente derechos fundamentales de personas menores de edad, en este caso, niños y niñas de 4 años o menos. La Convención de los Derechos del Niño expresa que el Interés Superior del Niño será la consideración primordial para los Estados en cualquier desarrollo de sus actividades y políticas, y que todas las Agencias (nacionales, subnacionales, así como también Poderes Ejecutivos, Poderes Judiciales o Legislativos) deberán tenerlo en cuenta al momento de afectar derechos individuales de niños y niñas (artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, noviembre de 1989). La legislación interna en Argentina y Santa Fe reconocen este principio y lo definen en sus artículos (3 y 4 Ley provincial 12.967, y artículos 2, 3, 4 y 5 Ley nacional 26.061).

La detención domiciliaria o el uso de dispositivos de sujeción electrónicos son una medida de sujeción penal alternativa, utilizada durante el proceso penal para garantizar que una persona acusada de un delito se mantenga a derecho cuando hay un riesgo de fuga o peligro de fuga (artículo 221, 222 ss y cc Código Procesal Penal). Morigerar la “coerción penal” tiene como fundamento no afectar derechos constitucionales como la libertad de circulación y ordenar la prisión preventiva de manera excepcional o como *ultima ratio*. La prisión efectiva en el marco de la Ejecución Penal está regulada en el Código Penal y en la Ley 24.660. La morigeración de la pena, regulada como detención domiciliaria, es una facultad que el Juez de Ejecución concede en casos de niños o niñas menores de 5 años o mujeres embarazadas (artículo 32 inc. e y f).

En base a estas consideraciones resulta necesario que el sistema penal (Agencias del Poder Judicial y/o Poder Ejecutivo) y los poderes legislativos garanticen el arresto domiciliario como primera opción de sujeción a la persecución penal en las situaciones donde las mujeres estén a cargo de niños o niñas menores de edad, o con alguna necesidad de cuidado especial, o mujeres embarazadas, atento la especial situación de vulnerabilidad que afecta seriamente garantías

fundamentales ante el Sistema de Encarcelamiento Penal. Esta sujeción penal cumpliría la efectividad del proceso penal o pena.

En estas situaciones donde se fije el arresto domiciliario o la sujeción electrónica se hace necesaria la inmediata intervención de los Servicios Locales que correspondan, atento que las mujeres a cargo de niños o niñas requerirán de estas agencias para garantizar derechos fundamentales del grupo familiar, particularmente frente a la amenaza latente de que éstos puedan ser vulnerados o no garantizados por la especial situación de las mujeres sujetas a medidas de coerción penal (artículo 33, 34 Ley 26.061 y 50 Ley 12.967). En caso que sea imposible el arresto domiciliario o la sujeción a dispositivos electrónicos durante el proceso, o la detención domiciliaria en el caso de la ejecución de una pena de cumplimiento efectivo, el alojamiento de mujeres con sus niños/as a cargo deberá garantizar condiciones de extrema protección para ambos.

Finalmente, cabe mencionar que entre las condiciones de comunicación con la familia ampliada o los adultos de referencia es necesario fomentar la salida de los niños y niñas durante el alojamiento, para garantizar que este no afecte el normal desenvolvimiento de las actividades

o vinculaciones con su grupo afectivo, familiar y comunitario, así como el despliegue de los derechos que todo niña o niño debe ejercer.

A partir de lo descrito y analizado sobre estas situaciones y contextos, resulta evidente la necesidad de **ordenar un sistema de protección especial con los equipos locales del domicilio de la mujer madre y su/s hijas/os, a través de cual se les garantice —al momento del ingreso a prisión— condiciones adecuadas de comunicación, asesoramiento, cuidados en salud y condiciones edilicias de habitabilidad**. Ya han sido suficientemente relevadas en el marco del Monitoreo sobre las Unidades 4 y 5 de detención de mujeres en Santa Fe y Rosario, irregularidades graves y muy difíciles de controlar generadas por el encierro carcelario en sí mismo. Los procesos de monitoreo como herramienta de control no pueden contrarrestar la capilaridad de afectaciones de derechos que genera el encierro, dejando librados efectos inevitables en el crecimiento de los niños y niñas.





3.3

Monitoreo del presupuesto e inversión social.

Reflexiones sobre la dimensión territorial de los presupuestos públicos con enfoque de niñez y adolescencia

BREVE RECORRIDO DE LA LÍNEA DE INVERSIÓN SOCIAL

Para la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes, en su rol de organismo de control del Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, conocer y analizar la cantidad y la calidad de la Inversión Social destinada a esta población es fundamental. Para que las políticas públicas sean efectivas herramientas de realización y garantía de derechos, la presupuestación debe ser parte no sólo de la programación y diseño, sino también una dimensión a evaluar en la implementación y seguimiento de las políticas públicas y programas en juego. **El análisis de los**

presupuestos públicos es una puerta de entrada para leer las prioridades de un gobierno.

En este sentido, desde 2013 en el Observatorio de Derechos de la Niñez y la Adolescencia, se viene desarrollando la línea de Monitoreo de la Inversión Social en Niñez para conocer cuáles son las erogaciones que el Estado provincial destina a la protección universal, integral y específica hacia este colectivo para identificar brechas de cumplimiento en la garantía de sus derechos y proponer medidas en consecuencia.

En todos los informes elaborados⁴³ desde la institución se intentó profundizar el conocimiento y la información disponible para dar cuenta del esfuerzo que el Estado provincial realiza en términos presupuestarios. En publicaciones anteriores, como los Informes del Observatorio 2013 y 2015, se han incorporado capítulos específicos dando cuenta de los principales indicadores de la Inversión Social. En los informes referidos a las otras líneas de Monitoreo —Justicia Penal Juvenil y Sistema de Protección— se han incorporado apartados que intentaban dar cuenta de la in-

43-<https://www.defensorianna.gob.ar/materiales/publicaciones>



versión específica en dichos sistemas. En el año 2018 se realizó un informe que buscó sistematizar el trabajo desarrollado por la línea en el período 2013-2018. Este último informe contiene los datos más actualizados obtenidos a nivel provincial, ya que en el último año de gestión del gobierno socialista (2019) se dejaron de obtener los datos necesarios para realizar el análisis. Asimismo, con la nueva gestión que se inició en 2019 tampoco se logró articular con las áreas de hacienda del nuevo gobierno la obtención de información para darle continuidad al trabajo iniciado por el Observatorio⁴⁴.

PISTAS PARA ANALIZAR LA DIMENSIÓN TERRITORIAL

Si bien la metodología aplicada —la cual ha sido desarrollada por UNICEF Argentina⁴⁵—, pone su mirada sobre el presupuesto provincial, es posible reflexionar sobre varios aspectos. Cuando se habla de diseño e implementación de políticas públicas con enfoque de derechos, género y niñez es preciso considerar modos de gestión que no se basen en miradas estancas que ubican áreas de gobierno separadas entre sí. Estos modos de gestión no deben perder de vista la dimensión te-

rritorial, la diversidad de actores intervinientes de distintos gobiernos y con distintos recursos pero todos formando parte del Sistema de Protección. En este sentido, se debe apelar a la construcción de información para la toma de decisión y el seguimiento de las políticas públicas dando cuenta de la complejidad que requiere dicho sistema encargado de proteger a niñas, niños y adolescentes.

En este sentido, y bajo esta perspectiva, hay que señalar que los datos construidos muestran algunas limitaciones para abordar la dimensión territorial y la implementación en el ámbito local de las políticas públicas del Sistema de Protección.

Tomando como base los principales datos arrojados por el Informe “Invertir en Equidad” (DNN-yA 2018) se pueden sistematizar aspectos clave sobre los presupuestos que la Provincia de Santa Fe destina a la niñez y adolescencia que nace y se desarrolla en su territorio.

El **Gasto Público Social Provincial dirigido a la Niñez** en 2016 fue de \$38.432,6 millones. Entre 2001 y 2016 su valor nominal creció un 3.564,3%. Si se calcula el porcentaje de crecimiento interanual surge que en promedio las erogaciones destinadas a niñez y adolescencia aumentaron un 27,1%. En términos reales, es decir si se descuenta



44-Gestión Gobernador Miguel Lifschitz (2015-2019) / Gestión Gobernador Omar Perotti (2019-2023).

45- Sobre la metodología de análisis de los presupuestos públicos, puede consultarse la publicación más reciente de UNICEF disponible aquí: <https://www.unicef.org/argentina/media/11911/file/analisis%20presupuesto.pdf>

el efecto de la inflación del período tomando los valores a pesos constantes de 2001, el gasto en niñez creció 105,9% entre 2001 y 2016, lo que equivale a un crecimiento interanual promedio de 4,9%. Este valor es de carácter provincial. En este sentido, es importante poder avanzar hacia contrastar esta cifra de crecimiento con otras variables que permitan indagar en la equidad de esa inversión creciente. Al respecto, la variable territorial se vuelve fundamental para conocer si esta inversión es equitativa para todos los territorios provinciales y si se corresponde a las necesidades existentes o qué otros factores inciden en dicha distribución. Esto mismo puede decirse respecto de otros indicadores analizados: Gasto Público Social Provincial dirigido a la Niñez, porcentaje del Producto Bruto Geográfico de la Provincia, Gasto Público Total y Gasto Público Social.

El **Gasto Público Social Provincial dirigido a la Niñez por niño**, por su parte, fue de \$41.255 en 2016, promediando un crecimiento interanual en el período analizado (2001-2016) de 27,4%. Si se equiparan los valores de la serie a los del año base de 2001, de forma de eliminar el efecto de la inflación, el crecimiento de la inversión por niño fue del 113,6% (5,2% promedio interanual). Sobre este indicador el nivel de agregación también esconde variables que no permiten dar cuenta de posibles desigualdades en la distribución.

Acerca de la **Estructura porcentual del Gasto Público Social Provincial dirigido a la Niñez según especificidad del Gasto**, de la totalidad de erogaciones destinadas a niñez y adolescencia aproximadamente el 80% corresponde a programas diseñados específicamente para esta población. Sobre el presente indicador sería interesante poder avanzar en analizar si en todo el territorio la inversión destinada a niñez sostiene este nivel de especificidad o si presenta otra variabilidad en la composición del tipo de erogaciones.

Si se analiza la **Estructura porcentual del Gasto Público Social Provincial dirigido a la Niñez según categoría del Gasto**, se observa que la categoría Educación concentra la mayor proporción del Gasto Público Social Provincial dirigido a Niñez y Adolescencia, alcanzando en 2016 casi el 75% (74,6). Le siguen en importancia la categoría Salud con el 10,3% y, en tercer lugar, la categoría Obras Sociales con el 4,7%. Sobre lo mencionado es innegable que en lo que *respecta a Educación y Salud en la provincia de Santa Fe se trata de las políticas que en términos de recursos tienen mayor despliegue territorial*. Según datos publicados en anuarios del Ministerio de Educación hasta el año 2018⁴⁶, existe una red de instituciones escolares en todo el territorio (si bien se registra mayor concentración en los nodos Rosario y Santa Fe, lo cual

puede deberse a la mayor densidad poblacional), lo mismo sucede respecto de Salud y su despliegue territorial de instituciones y recursos. Si bien estos datos permiten inferir la llegada a territorio de estas políticas, esto no posibilita ver la eficacia y eficiencia en el gasto en estas variables. Es una evidencia que lo atinente a salud y educación aparece como prioritario dentro de esta categoría; es también un desafío pendiente —en términos de integralidad y enfoque de derechos— la incorporación de otras temáticas como cultura, participación, recreación, protección.

El **Gasto Público Social Provincial dirigido a la Niñez en la categoría Protección del niño** desde 2001 (tanto a valores corrientes como constantes) refleja una tendencia creciente, presentando un crecimiento promedio interanual en el período estudiado de 32,9% en términos nominales y de 9,7% en términos reales. No obstante, si bien son valores con tendencia creciente, es indudable que se destinan fondos muy escasos para aquellas políticas destinadas a las situaciones de mayor criticidad. Si se quisiera poner una mirada respecto de cómo este porcentaje se distribuye en el territorio o cómo llega al territorio, *se repetirían inequidades que implican desigualdades en el acceso a una atención de calidad, pertinente, rápida y eficaz a lo largo y ancho de la provincia*.

46-Para mayor detalle de la información estadística disponible, ver: https://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/guia/get_tree_by_node?node_id=103367

Los datos agregados que se han obtenido, totalizados en sus valores provinciales, muchas veces no permiten ver las disparidades regionales. Avanzar hacia la desagregación de datos en distintas dimensiones permite registrar tendencias y dar cuenta de la existencia de patrones. **La construcción de datos requiere, para mejorar la comprensión de una situación, poder avanzar hacia la desagregación de los mismos en dimensiones tales como edad, género, zona geográfica, educación, etnicidad u otras variables socioeconómicas; que éstos revistan alta calidad, sean accesibles, fiables, oportunos, abiertos y fidedignos es clave para generar información valiosa para la toma de decisiones en tiempo real.**

Como se ha indicado, los datos desagregados ofrecen muchos beneficios. Entre algunos de los más ponderables se puede mencionar la mejor comprensión de las características de una población, detectar patrones y necesidades y, fundamentalmente, desde la perspectiva del enfoque de derechos, dar cuenta de la equidad en la llegada de las mismas, entre otros tantos beneficios para la planificación y la evaluación.

Para sortear las limitaciones de datos obtenidos en su carácter agregado, esta línea de trabajo se

ha articulado con las restantes líneas de monitoreo de la Defensoría (Sistema de Justicia Penal Juvenil y Sistema de Protección). El objetivo de esta articulación ha sido la construcción de información para analizar la implementación, así como la calidad y eficacia de los presupuestos en el marco de las definiciones de gobierno. Esta triangulación de datos cuantitativos y cualitativos ha permitido evidenciar que **dicho crecimiento en el Gasto Público destinado a niñas, niños y adolescentes en situación de mayor vulnerabilidad no se corresponde con políticas institucionales y abordajes que logren restituir y garantizar integralmente sus derechos.**

En este sentido, se han podido constatar inequidades territoriales en la cobertura de políticas y programas orientados a la garantía de derechos de niñas, niños y adolescentes. Así lo han reflejado varios informes desarrollados por la institución a lo largo del período de referencia, cuyos datos más relevantes se resumen a continuación.

En el Informe *“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 su centro*





de vida”, Año 2017⁴⁷, a través del análisis específico de la inversión social concerniente al Órgano de aplicación, se han registrado disparidades regionales en la distribución del presupuesto. Una de las dimensiones que permite esta aseveración se relaciona con la modalidad asumida en los presupuestos para nominar los programas. Esto es así ya que la forma en la que aparecían nombradas las categorías del presupuesto no permitía poder avanzar en una desagregación geográfica clara. Solamente en alguna de las categorías programáticas que se analizan en el presupuesto ejecutado se podía dar cuenta de cómo se distribuía el presupuesto entre los nodos de la provincia de Santa Fe. Con esta información se pudo constatar que en el caso de instituciones de acogimiento, tanto conveniadas como oficiales, se priorizó a la “Dirección de Rosario” (la cual figuraba incluyendo a Rosario y Venado Tuerto), quedando relegadas en términos de presupuesto las coordinaciones de Santa Fe, Reconquista y Rafaela, las cuales figuraban nucleadas bajo la “Dirección Santa Fe”.

La falta de precisión en la denominación de los programas genera dificultades al intentar evaluar la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos destinados a las instituciones de acogimiento. Esto responde a que, mientras los fondos destinados a Centros Residenciales oficiales aparecían

identificados bajo la categoría “Hogares de Niñez Oficiales”, los Centros Residenciales conveniados figuraban dentro de la categoría “Promoción de políticas NAF” como gasto de transferencia, sin poder diferenciarlo de otros gastos como Acompañantes personalizados, Familias Solidarias, entre otros. Para poder subsanar esta falta de desagregación, se solicitaron los convenios firmados por la Subsecretaría con gran parte de las instituciones del Sistema. Si bien se trató de información parcial se pudo profundizar el análisis sobre los fondos destinados a las diferentes instituciones conveniadas. A partir de este análisis se registró que los montos enviados en promedio por plaza a las instituciones de los Nodos Santa Fe y Rosario resultaron superiores a los recibidos por plaza en las instituciones de los tres Nodos restantes.

En el Informe “*El acogimiento familiar en la provincia de Santa Fe. Diagnósticos y propuestas. Informe 2019*” se volvieron a constatar las mismas tendencias en la distribución geográfica de los fondos destinados al acogimiento alternativo de niñas, niños y adolescentes separados de su centro de vida⁴⁸. En el caso de esta publicación se ha podido conocer tanto el valor de la plaza en acogimiento institucional, el promedio de dicha plaza por nodo, así como los aportes a las familias solidarias, ampliadas, de la comunidad y abiertas. La información enviada por el

órgano de aplicación en relación con el acogimiento institucional conveniado para el año 2016 corresponde a 23 instituciones, representando aproximadamente el 70% del total de las conveniadas.

Para el 2018 y 2019 se contó con información relativa al 100% de las instituciones. En los años analizados se evidencian erogaciones dispares por plaza, dependiendo del nodo en que se encuentren las instituciones conveniadas. En 2016, mientras que en promedio las instituciones conveniadas de los nodos Santa Fe y Rosario recibieron por plaza un monto superior a los \$8800, las instituciones de los nodos de Reconquista y Venado Tuerto recibieron menos de \$6000. En 2018 y 2019 se siguen observando disparidades en los montos promedios por plaza por nodo. **Las instituciones con montos más elevados pasaron a ser las de Rosario y las Comunidades Terapéuticas que se encuentran fuera de la provincia y las más perjudicadas las que se encuentran en los nodos Venado Tuerto y Rafaela.** Además, se observó que los importes promedio entre los dos años analizados se incrementaron un 25,9% en términos nominales, valor por debajo de la inflación, lo que implica pérdida del poder adquisitivo de ese monto inicial. Por otro lado, se identifica que dentro del año de duración del convenio no se definieron instancias para realizar actualizaciones.

47-Para ampliar información, ver: <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/publicacion-ia-2017-web.pdf>

48- Como puede verse en detalle aquí: <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/publicacion-af-2020-final.pdf>

Mayor inversión no necesariamente garantiza mejores condiciones de vida. Los datos estadísticos sin una mirada contextualizada como la que habilitan las desagregaciones y la triangulación metodológica pueden esconder inequidades en la implementación de las políticas. Como se viene sosteniendo desde la institución (y así lo ha manifestado en la Recomendación contenida en la Resolución 073/19⁴⁹) se debe avanzar en mejorar la calidad de ese gasto y, para ello, resulta imprescindible institucionalizar la medición de la Inversión Social en la Niñez y, en particular, en los Sistemas de Protección Integral.

El trabajo desarrollado por la Defensoría en esta línea evidencia que, si bien se han ido observando mejoras fundamentalmente en las cuestiones relativas a infraestructura, no obstante se siguen identificando aspectos críticos. Estos expresan fundamentalmente falta de **planificación institucional, despliegue territorial** y dificultades **en la articulación con todo el Sistema de Protección Social**.

A estas dificultades se le deben sumar otras de carácter más metodológico, lo que genera menor posibilidad de analizar con profundidad y rigurosidad la categoría de Protección del Niño y otras categorías que se orientan a políticas que abordan las situaciones de mayor criticidad. Esta falta de registros y de sistematización de la información incide en cómo se elaboran los presupuestos y la distancia que existe entre éstos y los programas y políticas que efectivamente se ejecutan.

ALGUNAS PROPUESTAS PARA MEJORAR EL DIÁLOGO ENTRE PRESUPUESTACIÓN, PLANIFICACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO

Desde la Defensoría se viene sosteniendo la importancia de avanzar hacia una presupuestación por programas, con etiquetado y enfoque territorial para garantizar el seguimiento y evaluación⁵⁰. Para ello, es importante **institucionalizar modelos con enfoques específicos que incluyan la perspectiva de niñez y adolescencia en los distintos niveles de gobierno, junto las que se han dado en denominar formas más tradicionales**

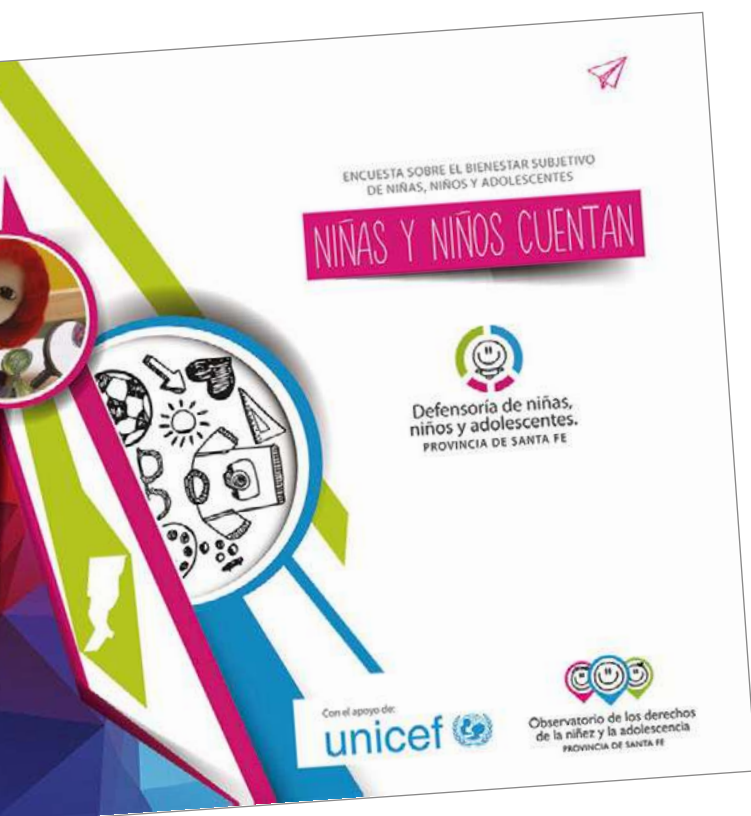
de clasificación de los presupuestos públicos, tales como la clasificación por Jurisdicción; clasificación por objeto de gasto/económica; clasificación por finalidad y función; clasificación por fuente de financiamiento; clasificación por distribución geográfica. La combinación virtuosa de todas estas clasificaciones puede considerarse como un aporte a la consecución de los principios establecidos en la CDN: no discriminación, interés superior del niño, participación y derecho a la vida y al desarrollo, así como una apuesta para la materialización de los principios presupuestarios relativos a la eficacia, eficiencia, equidad, transparencia y sostenibilidad, recomendaciones establecidas en la Observación General N.º 19 del Comité de los Derechos del Niño de 2016.

a. Hacia los presupuestos por programas

Poder pensar ejes y propuestas que propendan a la institucionalización de la medición de la Inversión Social en Niñez y Adolescencia es un interés primordial para la Defensoría y su Observatorio. La mencionada Observación General (OG) N.º 19 del Comité sobre los Derechos del Niño (2016) establece que para la elaboración de presupuestos públicos que hagan efectivos los derechos del niño se exigen la visibilización de sus derechos

49- Disponible en: <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/res-073-19-recomendacion-al-pe-dnna.pdf>

50- A través de la mencionada Resolución y en todos los informes donde se ha trabajado la importancia de la medición de la Inversión social.



vía programas presupuestarios específicos. Éstos requieren adecuados clasificadores de gasto, a fin de reflejar con precisión los montos asignados y gastados, de manera de monitorear los resultados que se logran con la inversión en niñez durante su ejecución. Para ello, recomienda el **enfoque de presupuestación basado en programas**. Esta técnica permite identificar los recursos financieros que se requieren para adquirir los recursos reales utilizados en la producción de los bienes y servicios por parte de las instituciones públicas que benefician a niñas y niños. La utilización de sistemas de clasificación presupuestaria precisos y con la desagregación necesaria permite a los Estados y a otras entidades supervisar la manera en la que se gestionan las asignaciones presupuestarias y los gastos efectivos que afectan a la niñez en relación con los principios presupuestarios. Poder llevar adelante este enfoque implica disponer de unas partidas y códigos presupuestarios que presenten en forma desglosada todos los gastos previstos, aprobados, revisados y efectivos que afecten directamente a niñas y niños.

En síntesis, **esta modalidad de presupuestación permite dar cuenta del compromiso del Estado con los derechos de las infancias y juventudes en los distintos grupos de edad, desde una mirada de género, considerando zonas geográficas y fundamentalmente de aquellos**

que se encuentren en mayor situación de vulnerabilidad. Visibilizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes en los presupuestos, a través de programas presupuestarios específicos, debe necesariamente acompañarse de un uso eficaz y eficiente de sus recursos asignados. En este sentido, para garantizar la calidad del gasto público en niñez y adolescencia es fundamental introducir eficiencia, eficacia, equidad, transparencia y sostenibilidad en el manejo cotidiano de los programas presupuestarios durante todas las fases del ciclo presupuestario (formulación, aprobación, ejecución y seguimiento).

Aquí tiene sentido la ponderación de la equidad por encima de la idea de igualdad, ya que la equidad considera las necesidades, los entornos y las posibilidad de las personas, podríamos pensarlo como una distribución de los recursos, no sólo más justa, sino también más realista, ya que va desde “abajo hacia arriba” y no desde “arriba hacia abajo”. Es decir, conoce las características de cada uno de los territorios, sus necesidades y también sus capacidades instaladas y, por lo tanto, dispone los recursos en ese sentido.

Estos escenarios que contienen una variedad de necesidades constantes y cambiantes requieren de un presupuesto flexible, transversal e integral a fin de garantizar los derechos de las niñas y ni-

ños. Sería necesario lograr un nivel de desagregación de las categorías programáticas que permita dar cuenta de la inversión dirigida a niñez y adolescencia. El actual modo de construcción de los presupuestos con su nivel de apertura de la información de los programas conjuntamente con la forma en la que se los nombra impiden identificar con exactitud la totalidad de acciones que benefician a esta población. Esta dificultad está anclada en la falta de correspondencia que existe entre la planificación de los programas vigentes y la elaboración de los presupuestos públicos. Es por ello que sería conveniente modificar el ciclo de planeación-programación-presupuestación-seguimiento y evaluación.

En este sentido, resultaría imprescindible promover **un proceso de construcción de los presupuestos en conjunto entre los referentes encargados de diseñar e implementar la política** —considerando sus distintas pertenencias— y **los referentes técnicos al interior de las áreas de administración** de cada organismo, conjuntamente con el Ministerio de Economía.

b. Transversalidad no sólo de actores y agendas, sino también de territorios y escenarios

¿La transversalidad en la gestión de las políticas supone solamente representantes de Ministerios de un gobierno sentados en una mesa? ¿Cómo se diseñan los presupuestos desde una mirada transversal? ¿Cómo pensamos la transversalidad y la dimensión territorial de las políticas? ¿Cómo se diseña la implementación de políticas y programas?

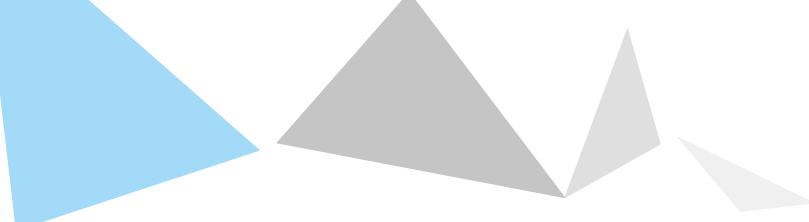
El diseño y ejecución del presupuesto de forma transversal parte de considerar que es posible contribuir a resolver una temática específica empleando recursos de diversas esferas públicas. Para ello, cuando se trata de problemáticas que requieren ser abordadas de manera integral, buscan identificar y clasificar la proporción de recursos destinados a dar respuesta a la misma.

En el caso de las erogaciones dirigidas a niñez y adolescencia, una forma que aportaría a esta estructuración del presupuesto sería a través de la confección de un Anexo transversal en el presupuesto donde se etiqueten las asignaciones de gasto destinadas a este colectivo, desagregando los recursos a nivel de organismo responsable y de programa presupuestario. Esta propuesta ya

ha sido explicitada en el informe anteriormente mencionado⁵¹. En este sentido —partiendo de que la Administración Pública Provincial agrupa su gasto en Instituciones donde, a su vez, el ejercicio del gasto se realiza a través de los programas que tienen objetivos, estrategias y líneas de acción— poder agrupar a los programas en Anexos permitiría coordinar y organizar las acciones de gobierno para atender a las necesidades específicas de este grupo etario. En cada uno de los programas identificados con incidencia en niñez y adolescencia, se emplea un ejercicio de ponderación que permite identificar el porcentaje de las asignaciones destinadas a la atención de las niñas, niños y adolescentes.

De esta forma, el programa presupuestario transversal que se propone integrar como Anexo en el Proyecto de Ley de Presupuesto podría cumplir tres funciones fundamentales: a) identificar el conjunto de políticas, programas y acciones de la Administración Pública Provincial para la atención de la niñez y adolescencia, b) cuantificar el monto total de los recursos invertidos en dicha población, c) facilitar la tarea de monitoreo y seguimiento puntual de los recursos identificados. Este mecanismo permitiría evidenciar los esfuerzos que hace la Provincia en beneficio de la construcción de presupuestos transversa-

51- "Invertir en Equidad", 2018.



les la niñez y la adolescencia al mostrar, de manera muy concreta y focalizada, los programas, acciones y estrategias de las políticas públicas dirigidas a este colectivo en todas las edades. La claridad sobre el monto y la forma en que se aplica el presupuesto público en este grupo etario permitirá identificar con certeza cuáles son los aspectos que se están priorizando y dónde están las áreas de oportunidad para revertir inequidades.

Si bien durante los primeros años del Siglo XXI la inversión social dirigida a la niñez muestra, salvo años puntuales, un comportamiento ascendente, la incorporación de este tipo de herramientas —como el Anexo— en el presupuesto garantizaría mediciones continuas sin intermitencias ni retrasos que permitan analizar comparativamente la evolución de esta serie. Para avanzar hacia esta modalidad no sólo es fundamental el compromiso de las áreas de Hacienda del Poder Ejecutivo, sino también sumar la mirada de las y los legisladores, de forma que respalden la creación de este mecanismo. Esto significaría acercarse hacia la clarificación de la inversión pública en la niñez y la adolescencia, lo cual redundaría positivamente en el cumplimiento de sus derechos. Esta transversalidad debería estar acompañada del establecimiento

de indicadores. Sería necesario vincular las metas programáticas ancladas en los derechos de las infancias con las asignaciones presupuestarias y los gastos reales a través de indicadores de resultados y darle seguimiento para conocer la incidencia real en la calidad de vida de niñas, niños y adolescentes. **Instalar esta forma de construcción del presupuesto aportaría a la creación de una cultura basada en el uso de datos abiertos, mejorando la transparencia y los mecanismos de rendición de cuentas hacia la ciudadanía.**

Asimismo, formular el presupuesto con un enfoque territorial es fundamental para garantizar una asignación equitativa de los recursos disponibles. Al no existir una correlación entre la planificación presupuestaria, la programación de políticas y el seguimiento y evaluación de las mismas se registra —por ejemplo, como se analizó— disparidad en los aportes por plaza otorgados a instituciones de acogimiento residencial, y a las direcciones regionales que cumplen iguales tareas pero que están ubicadas en distintos puntos geográficos de la provincia.

SOBRE EL PROCESO DE CUANTIFICACIÓN DE LA INVERSIÓN SOCIAL DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Abordar la totalidad de recursos que el Estado destina a niñas, niños y adolescentes exigiría avanzar no sólo en mejoras en la forma de denominar las categorías programáticas del presupuesto, identificando más claramente cuáles benefician a esta población. Exigiría también analizar distintos estamentos, ámbitos geográficos y poderes que hacen al accionar del Estado. La garantía de los derechos de la niñez y adolescencia requiere que cada actor del sistema asuma sus roles, funciones y responsabilidades.

En un Seminario realizado por UNICEF en 2016 y retomado en 2017 sobre la Observación N°19 y el grado de institucionalización de la medición de la Inversión Pública, se establecieron un número de indicadores que permiten medir los avances de los Estados en este sentido:

- **Indicador 1:** existencia de un método presupuestario para medir el gasto público en niñez y adolescencia, que está institucionalizado en el Estado como herramienta de monitoreo y seguimiento.

- **Indicador 2:** existencia de una disposición legal vinculante para identificar y monitorear el gasto público en la niñez y la adolescencia.

- **Indicador 3:** publicación periódica de estadísticas oficiales del gasto público dirigido a la niñez.

En la Provincia de Santa Fe, a través del trabajo realizado desde la Defensoría —durante varios años gracias a la apertura y colaboración de los organismos oficiales— se ha logrado dar continuidad a la cuantificación y análisis del esfuerzo presupuestario que el Estado provincial viene realizando en materia de inversión en niñez y adolescencia. Esta colaboración se ha visto discontinuada desde el año 2019, lo que ha implicado la posibilidad de continuar construyendo información específica al respecto, en un contexto de extrema criticidad como han sido los años que han pasado signados por la pandemia de COVID 19 y de profunda crisis socioeconómica.

Teniendo en cuenta, entonces, los indicadores que se han presentado para medir los avances en materia de institucionalización de la medición sugeridos por UNICEF existe un importante camino a recorrer para formalizar esta metodo-

logía y que la misma sea utilizada como herramienta de diseño y evaluación. Todo lo expuesto impulsa la búsqueda de un cambio real en la forma en que se planifica, aprueba, ejecuta y monitorea el gasto público. Tal como lo subraya el Comité de Seguimiento de los Derechos del Niño, este cambio exige la necesidad de contar con una coordinación y cooperación intersectorial, interministerial, interdepartamental e interinstitucional efectiva para implementar plenamente toda la normativa que existe en la materia. Y, agregamos desde la Defensoría, el diálogo y la cercanía con los territorios, sus realidades y necesidades.





3.4 Monitoreo de Medios y promoción de Derechos Comunicacionales

PRESENTACIÓN E HISTORIZACIÓN DE LA LÍNEA DE TRABAJO

Para la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe promover un cambio cultural en materia de derechos de niñez y adolescencia requiere la construcción de una comunicación democrática y responsable.

Por ello, a través de la línea Derechos Comunicacionales parte del trabajo del organismo se orientó, desde su surgimiento, a mejorar la calidad del debate en torno a la promoción y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes interpellando los imaginarios y las representaciones en torno a las infancias y juventudes, que si bien circulan socialmente, se reproducen y refuerzan a través de las narrativas mediáticas.

Entendiendo que la comunicación es un campo fundamental para las transformaciones culturales

y que los medios son agentes clave para la sensibilización pero sobre todo para el cambio social⁵², la Defensoría promueve desde esta línea, anclada en el Observatorio junto con UNICEF Argentina, las siguientes tareas que se vinculan estrechamente: por un lado, el desarrollo de un *Monitoreo de medios de comunicación* y, por otro, la *Promoción e Incidencia*.

Las acciones correspondientes al monitoreo se centran en el relevamiento y análisis cuantitativo y cualitativo de noticias a partir de distintas metodologías. Mientras que las de promoción e incidencia se orientan a la capacitación, elaboración de informes, herramientas y recursos para comunicadoras y comunicadores (tanto de medios como de organismos públicos) con el objetivo de producir un impacto, no sólo en la cantidad sino también en la calidad de las noticias que producen en torno a las infancias y juventudes.

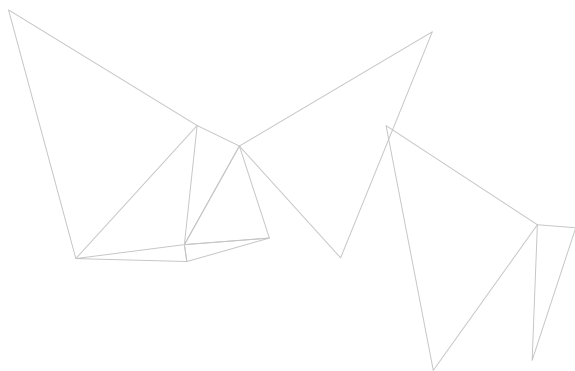
Asimismo, se promueve *un trabajo en red* con otros organismos e instituciones (Defensoría del Público, Poder Judicial, Poder Ejecutivo, Empresas de Medios) para el abordaje frente a casos concretos de revictimización o vulneración de derechos comunicacionales de niñas, niños y jóvenes.

Las legislaciones del Paradigma de Protección Integral, más las específicas sobre derechos comunicacionales constituyen todo un marco de intervención. Ya sea tanto para garantizar el derecho a la expresión de las niñas, niños y adolescentes y al acceso de información y materiales que contribuyan a su desarrollo y bienestar físico, social, subjetivo y espiritual; como para velar por el respeto a su identidad, integridad y no discriminación. Asimismo, las noticias permiten a las instituciones de este tipo tomar conocimiento de un tema para actuar de oficio cuando la situación no ha sido derivada por otras vías pero también para constituirse como espacios de generación de in-

52- El Artículo 17 de la Convención de los Derechos del Niño expresa que "Los Estados Partes reconocen la importante función que desempeñan los medios de comunicación y velarán porque el niño tenga acceso a información y material procedentes de diversas fuentes nacionales e internacionales, en especial la información y el material que tengan por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental".

formación verificable y confiable que —como en la ciencia y el periodismo profesional— es crucial para construir lo que la UNESCO (2005) describe como “Sociedades del Conocimiento”.

Importa resaltar que el trabajo de esta línea se enmarca en la legislación vigente en materia de niñez y adolescencia y de medios de comunicación.



La Convención de los Derechos del Niño, la Ley Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes N° 26.061, la Ley Provincial de Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes N° 12.967 y la Ley Nacional de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522 son el andamiaje normativo que sustentan el desarrollo de la línea de Derechos Comunicacionales y el monitoreo de medios de comunicación.

Dichas legislaciones se centran en que niñas, niños y adolescentes son sujetos de derecho, con potestad para expresarse, participar, opinar, acceder a información que promueva su bienestar y a ser respetados en su dignidad, reputación y propia imagen⁵³.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

El monitoreo de medios de comunicación tiene por objetivo: conocer si las niñas, niños y adolescentes son parte de la agenda pública, registrar cómo la prensa las y los menciona cuando son noticia, generar insumos y recursos para hacer visible de manera respetuosa a esta población.

Desde 2013 y hasta la actualidad el relevamiento de las noticias que refieren a niñas, niños y adolescentes se ha llevado adelante a través de distintas metodologías, tal como ha sido sistematizado en el informe “Entre ausencias y violencias: infancias y juventudes en las noticias. Monitoreo de los Medios de la Defensoría de Niñas, niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe” (2018).

En la tabla a continuación se describen las distintas etapas del Monitoreo de Medios, la metodología y fuentes utilizadas en cada instancia y la muestra construida a efectos del análisis.

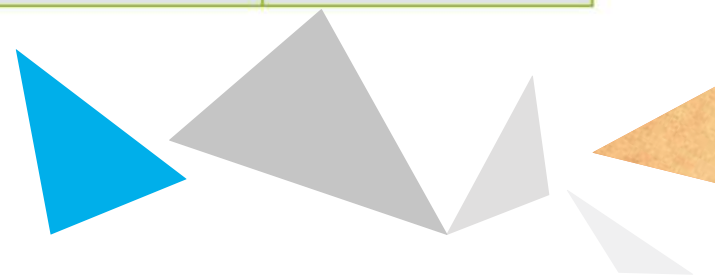
53- El Artículo 22 de la Ley 26.061 prohíbe “exponer, difundir o divulgar datos, informaciones o imágenes que permitan identificar, directa o indirectamente a los sujetos de esta ley, a través de cualquier medio de comunicación o publicación en contra de su voluntad y la de sus padres, representantes 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”. El Artículo 71 de la Ley 26.522 establece que “quienes produzcan, distribuyan, emitan o de cualquier forma obtengan beneficios en la transmisión de programas y/o publicidad velarán por el cumplimiento de lo dispuesto en la ley de infancia, entre otras”.

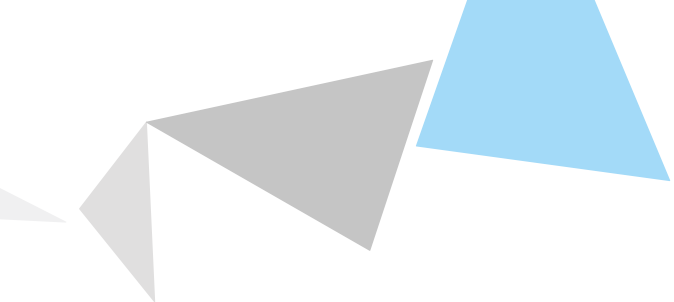
TABLA 02

CARACTERÍSTICAS Y METODOLOGÍA
DEL MONITOREO DE MEDIOS 2013-2020

Tipo de Monitoreo	Metodología y Fuentes	Muestra
Monitoreo de Medios gráficos. Período 2013	Metodología Semana Compuesta. Periodismo Social - Red Andi Fuentes: diarios El Litoral, Diario Uno, La Capital, El Ciudadano y Rosario 12 Marzo a diciembre 2013	294 piezas clasificadas según título, fecha, sección y diario. Se buscó ver cantidad de noticias referidas a niñez, así como indagar sobre ellas el tipo de enfoque utilizado
Monitoreo Medios Audiovisuales. Noticieros Período 2014-2015	Metodología Defensoría del Público. Visionado noticieros de televisión (Fuentes: Canal 5 y Canal 3 Rosario/Canal 11 y Canal 13 Santa Fe)	254 horas visionadas de los noticieros de 4 canales. 1612 noticias emitidas Sobre dicha muestra se buscó indagar cuántas referían específicamente a niñez y como era el abordaje de las mismas.

Monitoreo Medios Gráficos 2015	Revisión Metodología Semana Compuesta. Periodismo Social. Red Andi Se mantiene la muestra elaborada anteriormente	251 piezas clasificadas
Monitoreo Medios Diarios 2016/2017	Monitoreo diario de portales web para detección situaciones de actuación defensorial. Clasificación según tipo de actuaciones y temario elaborado por la Defensoría. Portales web y diarios: ROSARIO: a) Diarios digitales: La Capital, El Ciudadano, Rosario12. b) Portales web: RosarioPlus, Rosario3.com, Enredando, Redacción Rosario, Agencia Sin Cerco. SANTA FE: a) Diarios impresos: Diario Uno, El Litoral b) Portales web: Notife, LT10.com RECONQUISTA: a) Portales web: ReconquistaHoy, ReconquistaNoticias.com, NorteHoy. RAFAELA: a) Diarios impresos: Diario Castellanos, La Opinión b) Portales web: Rafaela Noticias. VENADO TUERTO: a) Portales web: Diario La Guía, Noticias Venado, Venado24	310 piezas clasificadas
Monitoreo de Medios Digitales 2020	Etapas 1 (de marzo a agosto) clipping de noticias a través de buscadores en portales web de la provincia de Santa Fe	196 piezas analizadas
Monitoreo de Medios Digitales 2020	Etapas 2 (de octubre a diciembre) seguimiento de noticias relacionadas a la niñez y la adolescencia en 9 portales digitales de la provincia de Santa Fe. (Rosario3, RosarioPlus, La Capital, Rosario12, El ciudadano, Aire de Santa Fe, El Litoral, Uno, Santa Fe, Reconquista, Venado 24, La Opinión)	2368 piezas analizadas





ALGUNOS RESULTADOS

Una lectura de los distintos informes que resultan de cada monitoreo permite concluir que las tendencias de lo registrado se dan de forma sostenida a lo largo del tiempo. Es así que *las violencias han ocupado lugares centrales en las agendas de los medios de comunicación*, dato que es coincidente con la temática principal que se desprende de la casuística abordada por la Defensoría desde sus áreas de atención integral.

• **Monitoreo de medios gráficos-2013.** De acuerdo a los resultados de este monitoreo, los derechos a la integridad y la protección han sido los más vulnerados. 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 involucraban a niñas, niños y adolescentes representaron el 40% del total. El segundo tema con mayor presencia fue Educación (15%) y a continuación Salud (9%). En el cuarto lugar se encontró Accidentes (7%), por debajo Deportes y Recreación (6%) y un poco más atrás Justicia Penal Juvenil, que no supera el 2%⁵⁴.

• **Monitoreo de medios audiovisuales-2014/2015.** Del 44,2% de las noticias que referían

a niñez y adolescencia, un 40% estaban asociadas a Policiales e Inseguridad. Con un porcentaje mucho más pequeño se registraron noticias asociadas a Salud y Discapacidad, con el 8,4%. El 68% de las noticias televisivas con niñas, niños y adolescentes como protagonistas referían a una vulneración de derechos. Mientras que sólo un 32% hacía referencia a casos o situaciones de respeto, promoción y protección de sus derechos ⁵⁵.

• **Monitoreo de medios gráficos-2015.** Los dos temas más tratados fueron Violencia con el 44,26% y Educación con el 22,5% del total de noticias sobre infancias y juventudes. En Educación, los contenidos principalmente tuvieron que ver con la lucha salarial docente y las condiciones edilicias de las escuelas. Dentro del tema Violencia, fueron noticia las situaciones de violencia física, delitos y homicidios protagonizados por adolescentes. A su vez, se detectaron varios temas que quedaron relegados dentro de la cobertura gráfica: Salud, Educación Sexual Integral, Derechos y familia representaron el 10,25%.

• **Monitoreo y derivación de situaciones 2016-2017.** Dentro del 42,9% de noticias sobre violencias se destacan acontecimientos vinculados a violencia en el ámbito familiar, violencia entre pares en el ámbito escolar, violencia de género,

violencia institucional, hostigamiento policial, desaparición forzada, hechos de violencia relacionados a economías delictivas y niñas y niños, víctimas de balas perdidas en tiroteos o enfrentamientos. Las referidas a violencia institucional representaron el 9,4% del total sobre violencias y dan cuenta de gravísimos hechos que ocurrieron entre 2016 y 2017. Cabe destacar que durante 2017 la mayoría de las situaciones que atendió la Defensoría estuvieron asociadas con los temas de vulneración de derechos sobre el centro de vida/situación familiar y violencia, alcanzando aproximadamente el 70% de las menciones (DNNyA, 2018 "Entre ausencias").

En el caso del **Monitoreo de Medios de 2020** en el contexto de la pandemia de Covid-19, si bien se usaron dos metodologías diferentes con categorías de análisis distintas, no obstante es posible observar continuidades en los datos relevados en relación con las principales temáticas que aparecen en los medios de comunicación en relación con las infancias y juventudes. Estos datos también muestran una clara coincidencia con los monitoreos de años anteriores.

Vale destacar que el año 2020 y parte de 2021 al contar con la contratación de un servicio de *clipping* de noticias abocado a la tarea de relevamien-

54- Para más información ver Monitoreo de medios de comunicación marzo-diciembre 2013. Análisis de noticias sobre niñez y adolescencia en los principales diarios de Santa Fe. Disponible en: <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/monitoreo-de-medio.pdf>

55- Monitoreo de medios de comunicación 2014-2015. La construcción de la niñez y la adolescencia en los noticieros de Rosario y Santa Fe. Disponible en: <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/monitoreo-de-noticieros.pdf>

to, clasificación y análisis se pudo por primera vez —y teniendo en cuenta la estructura del organismo— llevar a una escala provincial la tarea del monitoreo de medios de comunicación.

De este modo enmarcados en el Programa Desde y Hacia el Territorio se pudo contar con información no sólo referida a las sedes principales de la institución (Rosario y Santa Fe), sino, a otros puntos de la provincia para mapear acerca de qué, cómo y cuánto agendan en los medios de otras localidades a las infancias y las adolescencias.

En la primera etapa de lo relevado durante 2020 se observa que las temáticas de mayor recurrencia se relacionaron con violencias, derechos y participación, salud y educación.

Sin embargo, es para destacar, como se mencionó anteriormente, que este último monitoreo permitió —de acuerdo a la muestra seleccionada y a la metodología empleada— analizar otras variables que hasta el momento no habían entrado en juego en los estudios anteriores realizados por la Defensoría, como la **geolocalización de situaciones** y la **ubicación de las noticias en el medio**.

Acerca de lo que se denomina **Geolocalización de situaciones**, este relevamiento (en consonancia con el Programa Desde y Hacia el Territorio)⁵⁶

implementado en 2021 por la Defensoría) se pudieron construir datos regionalizados sobre el abordaje mediático en los portales de distintos medios digitales. La información por región se presenta tomando en cuenta las siguientes ciudades cabeceras: Rosario, Santa Fe, Reconquista, Venado Tuerto y Rafaela. Esta mirada más detenida sobre el territorio permite dar cuenta de diferencias a la hora de agendar noticias de acuerdo a la realidad de cada región.

Se observa, salvo en el caso de Rafaela, que es la categoría Educación la que ha tenido los mayores porcentajes en todas las regiones. En Rafaela tuvo mayor incidencia la categoría Seguridad, la cual para Rosario y Santa Fe se constituyó como la segunda categoría con mayor aparición en la agenda mediática. La categoría Políticas sociales se presenta como la tercera con mayor porcentaje para Rosario y Santa Fe, casi a la par de Género, mientras que en Venado Tuerto se constituye como la segunda categoría de mayor repitencia en este relevamiento, al igual que en Reconquista, no así en Rafaela, donde este segundo lugar lo ocupa Educación. En los casos de Venado Tuerto, Rafaela y Reconquista las diferencias de porcentajes entre categorías son mayores, mientras que en Rosario y Santa Fe estas diferencias no resultan tan grandes.

⁵⁶- Información del Programa Desde y Hacia el Territorio <https://www.defensorianna.gob.ar/novedades/noticias/balance-y-resultados-del-programa-desde-y-hacia-el-territorio-3596>





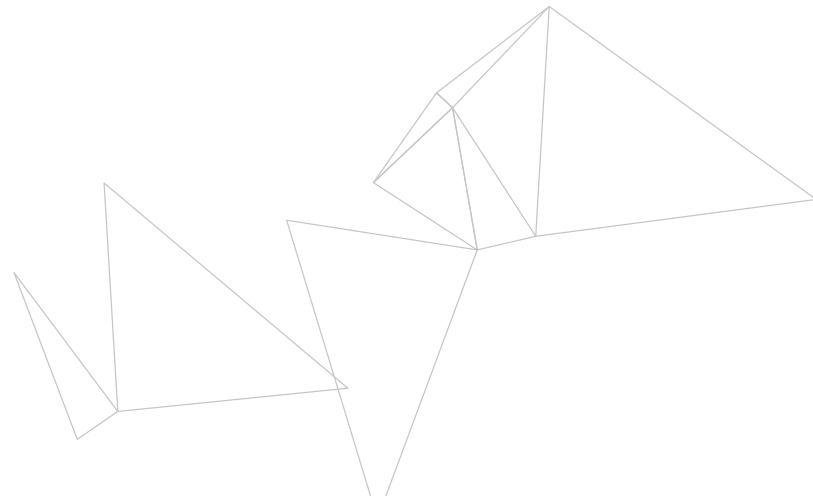
La categoría Cultura reviste de los menores porcentajes en casi todas las regiones. Esta forma de aparecer en los medios permite dar cuenta de la construcción simbólica de las infancias y juventudes, ya que siguen vigentes los porcentajes con mayor incidencia anclados en temas tradicionales como Educación, Políticas sociales o Seguridad. Es decir, como alumnas y alumnos, estudiantes, víctimas o victimarios de situaciones de violencias, situaciones relativas a miradas más de tipo asistencialistas, pero poca o nula aparición como sujetos, protagonistas de acciones, proyectos, portavoces de las cosas que les interesan y les atañen.

En relación con **la ubicación de las noticias en el medio**, se indagó en formatos empleados en la publicación y en los espacios de la home donde aparecían las noticias de niñas, niños y adolescentes en los portales digitales.

En la era de la comunicación digital la forma de diseñar un portal de noticias deja en exposición a través de la presentación y ponderación de las informaciones la fuerte carga simbólica a la hora de construir discursos sobre las infancias y las juventudes. Al realizar el análisis de los portales digitales o diarios web y de la forma en que se organizan tanto los suplementos y/o secciones, como también del modo en que se presentan las noti-

cias y novedades, se puede observar que se mantienen las tendencias registradas que se evidenciaron al analizar los porcentajes de las temáticas. De alguna manera, lo que aparece como temática más recurrente en las agendas mediáticas dialoga con la forma en que los portales organizan la presentación de las noticias.

Muchas veces las noticias sobre infancias y juventudes existen, pero no son consideradas novedades o de gran relevancia, y es preciso navegar por el portal hasta encontrar la sección mencionada. No siempre es posible encontrar estas secciones en el menú principal de los portales, sino que es necesario más tiempo de navegación, lo que muchas veces desincentiva a la lectura de este tipo de noticias. En contraposición a lo mencionado, las noticias relativas a delitos siempre encuentran lugares predominantes en los lugares centrales de los portales y la sección policial es de fácil y rápido acceso.





ABORDAJES, FUENTES, USO DE TÉRMINOS ESTIGMATIZANTES

Los distintos informes permitieron también indagar, desde un enfoque de derechos, respecto del uso y frecuencia de términos inexactos o estigmatizantes en el tratamiento periodístico de niñas, niños y adolescentes, entendiendo que la utilización de ciertas expresiones tiende a reproducir una relación con la niñez y la adolescencia que puede resultar simbólicamente violenta.

Desde el paradigma de una *comunicación responsable* y partiendo de la idea de una *ética de las prácticas periodísticas*, los monitoreos se encargaron de analizar el uso de fuentes de información, la diversidad de las mismas, el conocimiento y la mención de legislaciones y políticas públicas a la hora de la construcción de una narrativa periodística.

Asimismo, anclada en la línea de derechos comunicacionales en el mes de las infancias de 2021 se realizó un monitoreo de las publicidades dirigidas a niñas y niños con la idea de documentar las propuestas recreativas y lúdicas dirigidas a esta población y el marketing asociado a dichos productos, con la intención de aportar evidencia que pueda servir de insumo para recomendaciones de

políticas públicas con enfoque de derechos basadas en el contexto local⁵⁷.

El relevamiento reflejó que “ pese a algunas transformaciones culturales existentes, se continúa reforzando estereotipos y desigualdades de género a la hora de la comercialización de productos dirigidos a niñas y niños para lo cual se hace necesario ampliar la mirada más allá de los binarismos para incluir a las infancias en sus múltiples diversidades” (DNNyA, 2022).

DE LA COMUNICACIÓN Y EL ROL DE UNA DEFENSORÍA

Cuando desde la Defensoría se planteó la necesidad de analizar la aparición de las infancias y juventudes en los medios de comunicación se entendió la importancia de un monitoreo en un doble sentido.

Tratándose de un organismo público de derechos humanos, no sólo implicaba llevar a cabo un relevamiento —ya sea diario o a partir de la elaboración de un corpus de piezas según la metodología empleada— que permitiese la generación de evidencia, conocimiento e información objetivable para sensibilizar, promover y difundir los derechos de dicha población.

También se buscó formalizar dicho registro como práctica institucional de la Defensoría para desplegar diversas actuaciones dentro de sus competencias, entendiendo que dichas noticias permiten a las instituciones de este tipo tomar conocimiento de un tema y actuar de oficio cuando la situación hecha pública no había sido derivada a través de otras vías.

Asimismo, y en consonancia con el Paradigma de la Protección Integral que entiende a niñas, niños

57- Aquí pueden consultarse datos del estudio: <https://www.defensorianna.gob.ar/novedades/noticias/monitoreo-de-publicidades-en-el-mes-de-las-infancias-3568>



y jóvenes como sujetos de derecho, el trabajo de la institución se orientó desde esta línea a garantizar el derecho al acceso de información y materiales que contribuyan a su desarrollo y bienestar físico, social, subjetivo y espiritual, como para velar por el respeto a su identidad, integridad y no discriminación, y también al derecho a la expresión y participación de las niñas, niños y adolescentes. Teniendo en cuenta que la mayoría de los informes arrojó que **la voz de niñas, niños y adolescentes —quienes componen la tercera parte de la población del país— está prácticamente ausente en las coberturas de los medios** (según el relevamiento del año 2020 en un 4,59 de las piezas periodísticas aparece y en un 95,41 no está presente) la institución sumó otras acciones de incidencia.

Sumado al trabajo constante de capacitación a periodistas, trabajadores de prensa y comunicadores institucionales se entendió que era necesario elaborar contenidos específicos para contribuir al empoderamiento social de las infancias y juventudes.

Así, a través de una alianza con una productora de contenidos sonoros, radios públicas y comunitarias de la región se elaboró una serie de podcast⁵⁸ donde adolescentes y jóvenes son protagonistas

con la idea de que los medios de comunicación consideren como nuevos actores llamados a ejercer un rol más activo en los debates que los involucran.

De esta forma, se intentó dar un espacio a la participación de niñas, niños y adolescentes de distintas localidades de la provincia, para que ejerzan un rol participativo, como actores sociales con opinión.

Una agenda informativa que visibilice la situación de la niñez y la adolescencia contribuye a enriquecer no sólo el debate público en torno a esta población, sino también a mejorar el modo en que la sociedad incluye y se vincula con niñas, niños y adolescentes como sujetos de derecho fomentando una cultura del buen trato.

Una labor periodística responsable consiste en dar a conocer y hacer seguimiento de la legislación y de las políticas públicas dirigidas a la infancia y la adolescencia. Entendemos que dicha responsabilidad no es exclusiva de los profesionales de los medios, sino que organismos como la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe promueven acciones que buscan incidir en el entorno de la comunicación y la cultura.

Los resultados obtenidos a lo largo de las distintas investigaciones no sólo reflejan que muchos de los errores a la hora de informar persisten, también abren interrogantes sobre la configuración mediática de la infancia y adolescencia y los efectos políticos de ciertos discursos y narrativas.

Abordar esta problemática y hacerlo desde una mirada territorial (teniendo en cuenta que las representaciones también deben ser analizadas situacionalmente y en un contexto) es uno de los desafíos de instituciones como estas.

La lección aprendida de las experiencias realizadas a lo largo del año 2021 (relevamiento de medios provinciales y podcast) demuestra que **no sólo hace falta la creación de contenidos de calidad, sino también de un espacio para que niñas, niños y adolescentes desde sus distintas regiones se empoderen como actores sociales con opinión y voz propia.**

58- Más información y acceso a los podcast: <https://www.defensorianna.gob.ar/novedades/noticias/un-podcast-para-promover-la-igualdad-y-la-prevencion-de-las-violencias-3601>





4

Abordajes integrales y excepcionalidad.
Reflexiones en torno a las prácticas del área
de Atención Integral de la Defensoría de
Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe



Desde los inicios de la Defensoría sus equipos definieron sus prácticas alrededor de los mandatos emanados por la normativa correspondiente⁵⁹. Es decir que las intervenciones están orientadas hacia la supervisión y el control, el asesoramiento y la atención de reclamos y la promoción de una cultura centrada en las niñas, niños y adolescentes.

La Defensoría cuenta con dos sedes de Atención Integral en la provincia, una radicada en la ciudad de Rosario y la otra, en la ciudad de Santa Fe. Específicamente, esta área atiende consultas sobre situaciones de vulneraciones de derechos a las que les da seguimiento. Trabaja desde un enfoque interdisciplinario y recibe reclamos, inquietudes y pedidos de asesoramiento que llegan a través de presentaciones individuales o de instituciones que conforman el Sistema de Protección Integral. Son situaciones que pueden ser presentadas de manera espontánea, o bien pueden ser derivadas por otros organismos. Interviene de oficio y de manera directa articulando con otras áreas del Estado, fundamentalmente, con el Sistema Provincial de Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en sus dos niveles de intervención⁶⁰.

Los mandatos que rigen la labor de esta Defensoría

se fueron reforzando y reinterpretando al calor de las prácticas y del tiempo transcurrido. De esta manera las intervenciones, las lecturas y las reflexiones siempre intentaron ir de lo particular a lo general, de los casos a los temas. Esto quiere decir que el trabajo singular que se realiza sobre las situaciones se inscribe en una realidad mayor, compleja y diversa, atravesada por variables económicas, políticas y culturales.

A partir de esta premisa, se busca aportar a un debate más general sobre el Sistema de Protección de las infancias y adolescencias en Santa Fe. Se trata de un apartado que recoge conversaciones, reflexiones, diálogos, tensiones y registros del trabajo diario con las familias, las comunidades y las instituciones de cara a la protección y la promoción de los derechos humanos de las infancias y las adolescencias.

SITUACIONES ATENDIDAS POR EL ÁREA DE ATENCIÓN INTEGRAL Y PROTECCIÓN

El Área de Atención Integral y Protección de derechos aborda de manera directa los casos que llegan a la institución. Se registran las características del mismo, las intervenciones y articulaciones que éste demanda, y se realiza el seguimiento de todo el proceso.

Con respecto a las situaciones recibidas, la Defensoría cuenta con una metodología de clasificación de las mismas. De esta forma, **se registran las situaciones según el o los derechos sobre los que está asociada la vulneración, y atendiendo a la complejidad se establecen hasta tres menciones de las mismas**. Por lo tanto, al analizar las menciones de los derechos se cuenta con un número mayor al total de los casos atendidos.

Las principales problemáticas atendidas durante el año 2020 por el área de atención integral y protección de derechos sede Rosario fueron las siguientes⁶¹:

59- Ley Provincial de Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes N° 12.967 (arts. 38 a 45).

60- Cabe señalar que la ausencia de otras sedes de la Defensoría en el territorio provincial, más allá de las articulaciones con las oficinas de la Defensoría del Pueblo (Rafaela, Reconquista y Vendo Tuerto) dificulta la llegada territorial adecuada de las y los profesionales y de los equipos y representa uno de los desafíos de la institución de cara a los próximos años.

61- Se toman los últimos datos publicados por la Defensoría de niñas, niños y adolescentes en el Informe Anual 2020 -Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe. Fuente: <https://www.defensoriasantafe.gob.ar/informes>



Casos atendidos por la Defensoría de niñas, niños y adolescentes (sede Rosario) según derecho vulnerado (en porcentaje de menciones):

- 1- derecho a la convivencia familiar y comunitaria: **42,9%**
- 2- derecho a la integridad: **25,7%**
- 3- derecho a la salud: **7,2%**
- 4- derecho a la seguridad: social **6,2%**
- 5- derecho a la vivienda: **5,1%**
- 6- derecho a la identidad: **4,0%**
- 7- Finalmente, los casos referidos al derecho a la educación con **33** menciones.

Fuente: Registro Unificado de Casos Defensoría de niñas, niños y adolescentes de Santa Fe.

Por su parte, las principales problemáticas atendidas durante el año 2020⁶² por el área de atención integral y protección de derechos sede Santa Fe fueron las siguientes:

Casos atendidos por la Defensoría de niñas, niños y adolescentes (sede Santa Fe) según derecho vulnerado (en porcentaje de menciones):

- 1- derecho a la convivencia familiar y comunitaria: **57.4%**
- 2- derecho a la integridad: **23,57%**
- 3- derecho a la salud: **4,6%**
- 4- derecho a la seguridad social: **2,5%**
- 5- derecho a la vivienda: **4,0%**
- 6- derecho a la identidad: **3,6%**
- 7- Finalmente, los casos referidos al derecho a la educación representan el **1,5%**.

Fuente: Registro Unificado de Casos Defensoría de niñas, niños y adolescentes de Santa Fe.

62- Se toman los últimos datos publicados por la Defensoría de niñas, niños y adolescentes en el Informe Anual 2020- Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe. Fuente: <https://www.defensoriasantafe.gob.ar/informes>

El **Derecho a la Convivencia Familiar y Comunitaria** representó el derecho más vulnerado en ambas sedes para el año 2020, aunque también se registró la misma tendencia en años anteriores⁶³. Esto implica problemáticas ligadas a la imposibilidad para acordar entre ambos progenitores días para tener comunicación con sus hijas/os durante el período de cuarentena; consultas sobre el permiso de traslado de niñas, niños y adolescentes con progenitores separados conforme lo posibilitaba la Resolución 132/2020 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; vinculaciones fallidas por desistimiento de familias pretensas adoptantes; y cuestiones que afectan el cuidado personal de niñas, niños y adolescentes y la eventual separación de las y los mismos de sus centros de vida.

Sobre el derecho a la convivencia familiar y comunitaria residen las principales problemáticas sobre las que trabaja el área. En torno a esto, es importante señalar que las Medidas de Protección Excepcionales (MPE) deben ser consideradas como el último recurso a la hora de detectar este tipo de situaciones. Previo a la toma de una Medida de Protección Excepcional, el Sistema de Protección Integral debe desplegar una serie de políticas públicas universales y, en caso de ser necesario, Medidas de Protección Integrales. Sobre esto, el área de atención también viene insistiendo en sus

informes, registros e intervenciones, señalando las dificultades para efectivizar estrategias de protección en el territorio⁶⁴.

Un aspecto central para evitar la separación de niñas, niños y adolescentes de sus centros de vida, y que ello no redunde en mayores vulneraciones de derechos sino que efectivamente suponga una mejora en la situación, es reforzar la actuación de Servicios Locales. No obstante, si bien éstos han sido un avance en materia de estructuración del sistema de protección, muchas veces carecen de estructura para dar respuestas integrales. Esto no solo se comprueba a partir de la experiencia del área sino que fue posible evidenciarlo a partir del relevamiento realizado a los servicios locales a lo largo del año 2021 en el marco del programa de la Defensoría “Desde y hacia el territorio”.

El **Derecho a la Integridad** representó el segundo derecho más vulnerado para el año 2020 en ambas sedes. Lo que implica situaciones de violencia familiar y de violencia por motivos de género; situaciones ligadas al abuso sexual infantil (ASI), de amenazas y asedio virtual a niñas, niños y adolescentes. Sobre las mismas, se ha constatado la falta de respuesta por parte de los organismos estatales frente a este tipo de denuncias (Servicio Local, DPPDNAF y MPA)⁶⁵. Lo que da cuenta de la

falta de integralidad del sistema en materia de articulación entre instituciones.

El **Derecho a la Salud**, que se ubica como el tercer derecho más vulnerado en ambas sedes para 2020, también se mantiene similar a los años anteriores dando cuenta de una problemática de tipo estructural. La vulneración a este derecho supone dificultades detectadas en las prestaciones de las obras sociales a afiliados con discapacidad suspendidas; situaciones de crisis subjetivas e internación de niñas, niños y adolescentes en efectores polivalentes, entre otros.

Específicamente, el acceso a la salud mental se presenta como una problemática relevante. La Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes, a partir de los registros del área de atención, viene informando año tras año la relevancia de que se continúe respetando e implementado la Ley Nacional de Salud Mental (26.657). Se reitera en ese sentido que es necesario fortalecer la red de salud mental en base a la atención primaria de la salud como estrategia a partir de prácticas clínico-políticas a fin de que se lean los problemas subjetivos, sociales, jurídicos y culturales de manera integral, y de evitar la internación de niñas, niños y adolescentes en efectores de salud monovalentes como también prevenir la medicalización.

63- Fuente: Informe Anual 2019_ Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe. Fuente: <https://www.defensoriasantafe.gob.ar/informes>

64- Fuente: Informe Anual 2020_ Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe. Fuente: <https://www.defensoriasantafe.gob.ar/informes>

65- Fuente: Informe Anual 2020_ Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe. Fuente: <https://www.defensoriasantafe.gob.ar/informes>

Condiciones de institucionalidad para la garantía de derechos. Tensiones y reflexiones entre la especialización y la universalidad.

Si bien las problemáticas señaladas se presentan como relevantes y delimitan una posible agenda de la situación de la niñez y la adolescencia en las ciudades de Rosario y Santa Fe y sus zonas de influencia, es importante destacar que son necesarias no solo respuestas específicas a dichas situaciones específicas, sino también y sobre todo, la formulación de políticas con objetivos de mediano y largo alcance en el marco de abordajes integrales.

Es decir, el acceso a la salud mental, por ejemplo, requiere no solo de efectores de salud en territorio que trabajen desde un enfoque de derechos, sino también de escuelas que puedan recibir y acompañar diferentes realidades subjetivas, desde la disponibilidad y la disposición de recursos pedagógicos y materiales acordes. Lo mismo sucede con el acceso a transporte público de calidad ya que permite la movilidad para acceder a los tratamientos. En las problemáticas de salud mental, así como de consumo problemático de sustancias, se registra también una ausencia de monitoreos y control de las internaciones involuntarias, deficientes sistemas de apoyos, de dispositivos de alojamiento y

cuidado especializados, situaciones especialmente evidentes cuando se han agotado los recursos familiares para resolver estas necesidades.

En el caso de los servicios locales sucede lo mismo. Como tal, el Servicio Local es un actor más dentro del Estado, esto quiere decir que necesita estar integrado en un marco institucional y político que garantice los derechos esenciales de la comunidad con las que se trabaja y que tenga una serie de propuestas en territorio con las cuales sea posible articular a fin de poder implementar medidas de protección integral que no supongan la separación de las niñas, niños y adolescentes de sus centros de vida.

Con ello se quiere decir que la garantía de los derechos implica que los Estados no solo tienen que llevar adelante obligaciones negativas (como puede ser la toma de una MPE), sino también deben llevar adelante acciones positivas para garantizar derechos en condiciones de igualdad y no discriminación.

Se hace referencia aquí a los derechos sociales en tanto derechos de grupos y no de individuos. El individuo goza de sus beneficios en la medida de su pertenencia a un grupo social. Se trata de un derecho del individuo situado o calificado gru-

palmente. Son derechos que se orientan a las desigualdades, pretenden constituirse en instrumentos de equiparación, igualación o compensación. Reconocen la desigualdad material. Están ligados a una sociología orientada a señalar cuáles son las relaciones sociales existentes y los grupos sociales desaventajados (Abramovich y Courtis, 2006).

Por lo tanto, para garantizar efectivamente los derechos sociales de las infancias y de las adolescencias son necesarias no solo prestaciones o acceso a servicios, o bien, organismos especializados, sino también y fundamentalmente, ciertas condiciones de institucionalidad (Abramovich y Courtis, 2006). La referencia a la dimensión institucional da cuenta de la impronta estructural y estructurante para los procesos de políticas públicas, la cual no se genera en el vacío, sino que se produce en un ámbito institucional particular que lo antecede y lo condiciona (Rossi y Moro, 2014). A ello se hace referencia cuando se señala que son necesarios los marcos institucionales que contemplen las actuaciones específicas y especializadas. En este sentido, desde el área se observa que muchas veces las infancias y las adolescentes no son comprendidas o acompañadas desde marcos más generales, comunitarios, políticos e institucionales, sino que prevalecen lecturas acotadas a las que les corresponden también intervenciones acotadas.



Los territorios, las instituciones y las políticas públicas. Entre lo posible, lo temporal y lo precario

El trabajo de la Defensoría y fundamentalmente del Área de Atención, parte de una noción sistémica de la protección integral. Es decir que considera y trabaja sobre los roles, funciones y responsabilidades de cada uno de los actores involucrados y apuesta a fortalecer la integralidad de las intervenciones entre unos y otros. Esto no supone desconocer la dimensión territorial. No obstante, uno de los desafíos vigentes de la Defensoría es la posibilidad de **territorializar sus prácticas**. Partiendo de estas consideraciones, es posible igualmente dar cuenta de algunas problemáticas que indican el estado de situación de los territorios donde viven las niñas, niños y adolescentes a partir de los casos que llegan a la institución. Se comparten a continuación algunas reflexiones en torno al acceso a la justicia y las violencias como transversales a las situaciones intervenidas desde el Área de Atención Integral en ambas sedes.

Acerca del **acceso a la justicia** como otro de los temas transversales abordados desde el Área de Atención, interesa situar el mismo con relación a los obstáculos y limitaciones al ejercicio de la garantía constitucional e internacional que toda niña, niño y adolescente tiene a ser oído (art. 12 CDN). Acceder

a la justicia para ser oídas/os puede ser entendido a partir de distintas circunstancias.

Por un lado, acceder para ser oído e iniciar el camino de restauración cuando las niñas, niños o adolescentes son víctimas o testigos de delitos, principalmente de abuso sexual y maltratos. Las situaciones de abuso sexual, cuando ellas y ellos son las víctimas o testigos, continúan exponiendo una ruta crítica de desconexión con la finalidad de proteger y restaurar, causante de una exposición revictimizante por las formas de tomar la palabra del niño o niña, no como la palabra del **Sujeto de Derechos vulnerados** en esa situación, sino como un elemento probatorio que se fuerza, se descuida, se manipula y se busca moldear hacia las necesidades de las partes: defensa y acusación. En situaciones puntuales las niñas y niños han sido entrevistadas/os y “escuchadas/os” por hasta tres o más instancias institucionales anteriores a su escucha en una cámara Gesell, sin contar su manifestación primera y privada con alguien de su confianza que activó el camino de la denuncia: en la primera revisión médica, por el área de psicología o social del hospital al que acudió, en la Comisaría de la Mujer donde fue a presentar la denuncia, en el Servicio Local de Protección de Derechos donde fue derivada por el fiscal interviniente ni bien tuvo noticia de la denuncia por mencionar una ruta posible y frecuente.

Luego de lograr formular la denuncia, existe una gran incertidumbre en las personas en cuanto al rol y la actividad del Ministerio Público Fiscal ante la expectativa de que se separe al victimario del centro de vida del niño o niña, como medida preventiva. Asimismo, existe una “zona gris” entre la denuncia y el momento en que debe brindarse a las y los niños la posibilidad de ser escuchados (cámara Gesell: turnos a largos meses, suspensiones sobre la hora por no encontrarse resueltos los planteos procesales que formula la defensa del imputado para oponerse o dilatar) cuando los adultos referentes no sabe, ni tienen lugares a los cuales recurrir por contención y asistencia psicológica que los ayude a transitar el dolor y restaurar. **La escucha directa a las niñas y niños víctimas de un delito es una escucha técnica, precisa, que exige dedicación y capacitación específica para generar el espacio seguro de contención y, a la vez, de resguardo de la voz del niño, evitando que quede reducido a un objeto de prueba en una investigación penal.**

Finalmente, sobre este punto cabe mencionar el acceso a la justicia de las niñas, niños y adolescentes para ser protagonistas y no “rehenes” de las disputas de los adultos. El dato es el crecimiento en las situaciones de regímenes de comunicación obstaculizados hasta el infinito por las y los

progenitores. La falta de equipos técnicos que trabajen en vinculaciones o revinculaciones dentro del poder judicial genera la búsqueda de los mismo por fuera: en los primeros niveles, en profesionales particulares aislados y que no trabajan la integralidad familiar, en equipos de centros de salud, hospitales o servicios locales saturados de situaciones de violencia de género, abuso sexual, consumos problemáticos y sin especialización ni tiempo para dedicar a estas situaciones. Por otro lado, se observa la carencia de consecuencias o sanciones que hagan efectivas las decisiones judiciales frente al incumplimiento por alguno de los progenitores.

Los equipos de las Áreas de Atención Integral vienen detectando una creciente complejidad de los territorios en los últimos años, fundamentalmente en las grandes ciudades de la provincia: Rosario y Santa Fe. La violencia urbana se instaló como la principal problemática sobre la cual se vulneran los derechos fundamentales de las infancias y las adolescencias, es decir que, además de la letalidad que supone esta problemática, se vulnera indefectiblemente el acceso a los demás derechos básicos, como salud, educación, vivienda.

Asimismo, se observa una marcada incidencia de las situaciones de violencia de género y familiar

que impactan de modo directo en la vulneración de derechos de las niñas, niños y adolescentes: la percepción, incrementada en tiempos de pandemia, ha sido y es la dificultad de realizar un abordaje integral tanto de las mujeres víctimas como de sus hijos convivientes, porque la asistencia institucional se presenta compartimentada y superpuesta.

Es constante —por ejemplo en el Área de Santa Fe— la recepción de presentaciones por parte de la comunidad, que dan cuenta de la presencia aumentada en lugares y tiempo de permanencia de niñas y niños en situación de calle sin el cuidado o amparo de un adulto. En numerosas ocasiones se trata de situaciones que incluyen a referentes adultos que organizan dicha estadía en la calle como forma de obtener algún ingreso económico, incluyendo en el sistema a las/os más pequeñas/os.

Esta problemática se vio sin dudas agudizada con la pandemia: la falta de espacios de contención abiertos y la creciente pobreza impulsó la salida de niñas, niños y adolescentes a la calle para colaborar con el sostén de sus familias, principal estrategia desarrollada en ámbitos urbanos que ha sido señalada en informes previos (DNNyA, 2015). Otra causa es la imposibilidad de sostener con-

vivencias con sus referentes adultos y afectivos, existiendo también casos en los que familias completas han configurado un modo de vida marcado por la situación de calle. En este sentido, se han trabajado situaciones en articulación con el servicio local donde se trata de la tercera generación de padres, hijas e hijos que, si bien han sido acompañados a través de distintos programas de inclusión, generando diversas estrategias de abordaje o implementación de ayudas sociales, retornan a las actividades en la calle cada día.

A su vez, estas problemáticas se inscriben en el marco de las dificultades que el Estado, en sus distintos niveles, viene manifestando en materia de legalidad, legitimidad y provisión de servicios básicos. Ante el corrimiento del Estado en sus atributos fundamentales avanzan otras legalidades que termina supeditando el status de ciudadanía de los sujetos a las lógicas propias de grupos de poder subalternos y en competencia entre sí. A su vez, lo descrito se profundiza en los escenarios empobrecidos y marginalizados históricamente y afecta de manera particular a las niñas, niños y adolescentes. En efecto, la situación de emergencia sanitaria provocada por la pandemia COVID-19 implicó una caída abrupta de los niveles de actividad económica en todo el mundo, con impactos inmediatos y en el largo plazo que conllevan

riesgos y efectos particulares en las niñas, niños, adolescentes y en sus familias, especialmente en aquellas que se encuentran en situación de mayor precariedad.

Según UNICEF, el primer semestre de 2021 encontró al 54,9% de las niñas, niños y adolescentes residiendo en hogares con ingresos insuficientes, es decir, en situación de pobreza monetaria. Esto implicó 7,2 millones de niñas y niños. 2,2 millones (el 16,8%) viven en situación de pobreza extrema monetaria. Por su parte, el 5,7 millones (43,6%) se vieron afectados por privaciones no monetarias y 2 millones (15,3%), por privaciones severas⁶⁶.

En este marco, el diseño de las políticas públicas se presenta como alejado de estas realidades, por lo tanto las articulaciones que se proyectan resultan ser muchas veces forzadas, ya que no responden a las necesidades, a los tiempos, a las coyunturas propias de las realidades en las que se interviene.

Cuando se reconstruye la biografía de las niñas, niños o adolescentes en el trabajo diario de la atención de situaciones, es posible identificar espacios, dispositivos o propuestas que, aunque débiles o esporádicas, tienen presencia en el territorio. **No obstante, se trata de un registro ligado a la autogestión de las familias, las niñas y los**

niños o las y los adolescentes. Esto señala la presencia difusa de propuestas integrales, coordinadas y direccionadas en materia de políticas públicas. De esta manera, el territorio no solo aquel en el que viven las infancias y las adolescencias, sino también el territorio físico y simbólico conformado por las y los agentes del Estado, se vuelve laberíntico, encriptado y, muchas veces, termina por re-vulnerar derechos.

En este escenario propio y casi crónico de las políticas sociales es posible identificar instituciones o espacios de referencia territorial que muchas veces están vacíos o semivacíos. Con horarios fragmentados, poco personal, asediados por las propias violencias que intentan revertir y prevenir. Así, las instituciones, que suponen la presencia descentralizada del Estado, se vuelven actores débiles en un entramado compuesto por múltiples necesidades.

Las propuestas que se intentan articular desde esas instituciones, con el objetivo de cesar la vulneración de derechos detectada, se presentan acotadas y rígidas. Las niñas, niños y adolescentes y sus familias se ven forzados a adaptarse a esas propuestas y no al revés. Las y los profesionales, por su parte, que sugieren una determinada intervención, con fundamentos sociales, clínicos y/o

66- Para más información ver informe: Pobreza monetaria y privaciones no monetarias en Argentina. UNICEF, noviembre de 2021.

jurídicos resignan más de una vez sus criterios en pos de tomar aquellos que son posibles en el aquí y ahora. De este modo, las intervenciones muchas veces son un conjunto de “posibles”, “precarios”, “temporales”.

Durante 2020 y parte de 2021, la ausencia de presencialidad en las escuelas, así como la intermitencia posterior (el sistema de “burbujas” por el cual niñas y niños asistieron de forma alternada una semana al mes o semana de por medio), sumado a la baja concurrencia a los centros de salud para controles o vacunación según calendario y al cierre de espacios comunitarios (clubes, centros de días de asociaciones civiles barriales, sociales, etc.) generaron un manto de invisibilización para las situaciones en las cuales las y los niños ven cercenados sus derechos. La falta de institucionalidad y movilidad comunitaria trajo como consecuencia la ausencia de espacios de escucha y recepción de inquietudes o pedidos de ayuda. Aumentaron las derivaciones y solicitudes de intervención a los servicios locales de protección de derechos —situación muy marcada en la ciudad de Santa Fe—, que se encontraron imposibilitados de articular territorialmente con otras instituciones frente a cuestiones vinculadas a la falta de cuidados parentales, violencias, maltratos, abandono, situación de calle y búsquedas de paradero.

En esa línea, otra consecuencia observada es el bajo número de quejas ingresadas a la Defensoría por Medidas de Protección Excepcional —especialmente durante el año 2020—, tanto por presentaciones de adultos referentes familiares, por notificaciones judiciales o por organismos articuladores como las escuelas o centros de salud. Este dato expone la escasa actividad de la autoridad de aplicación: la Subsecretaría de Derechos de Niñez, Adolescencia y Familia y, específicamente, de la Dirección Provincial de Santa Fe. Es posible arribar a esta conclusión no sólo por el bajo número de MPE adoptadas sino además por la lentitud —cuando no paralización— de los trámites judiciales de control de legalidad de cada una de ellas. Estos incluyeron la reiteración de intimaciones judiciales a la SDNAF por el vencimiento de los plazos legales y la falta de actualización de los informes que den cuenta del estado de cada niña, niño o adolescente bajo medida, así como del avance de los planes de acción que puedan llevar a la resolución definitiva de sus situaciones.

Existe una falta de correlación sustancial entre el trámite de control de legalidad y la real situación de las niñas, niños y adolescentes, quienes esperan, casi siempre sin saber, sin que nadie les explique estos procedimientos que marcan de modo directo sus vidas. Quienes permanecen viviendo





en una institución tienen preguntas que transmiten a sus cuidadores, a sus acompañantes y a los profesionales de los equipos que siguen su situación: *¿cuándo me vienen a buscar?, ¿podré estar con una mamá o tener una familia?, ¿dónde están mis hermanos?* y muchas otras. Con el tiempo dichos interrogantes se van apagando o transformando en afirmaciones dolorosas.

El deterioro institucional que implicó la paralización del Poder Judicial durante casi un año y medio causó graves pérdidas para las personas en general, dando lugar a soluciones inoportunas, pérdidas de recursos, de ingresos o resarcimientos. Pero cuando el sujeto "judiciable" es una niña, niño o adolescente, la falta de activación de un expediente sobre su adoptabilidad o sobre la legalidad de una separación de su familia genera afectaciones en su desa-

rollo subjetivo que pueden ser irreversibles. **Las y los niños, en el contexto de la pandemia, no fueron considerados esenciales.** La responsabilidad sobre estas situaciones críticas se reparte entre la mencionada paralización de la justicia y la falta de acciones o dilaciones de los equipos (por ser insuficientes, por ausencia de capacidades instaladas o de capacitación así como la falta de recursos materiales). También atañe a los agentes del segundo nivel de intervención: la Dirección Provincial de Promoción de Derechos, las Delegaciones y las otras áreas de la Secretaría de Niñez de la Provincia, quienes tienen la tarea y deber de dar impulso a los expedientes en cuestión presentando informes actualizados sobre la situación de cada niña, niño o adolescente con MPE, dando fundamento de los abordajes y concreciones de los planes de acción para restaurar sus derechos vulnerados.

Una de las formas de dar cese a las medidas excepcionales es, con frecuencia, definir o disponer "revinculaciones", esto es, el regreso de niñas y niños a sus centros de vida luego de periodos de tiempo en que estuvieron separados y posiblemente institucionalizados. Las condiciones de sobrepoblación en algunos centros de alojamiento al inicio de la pandemia provocó un aumento de los egresos por revinculaciones, las que fueron, sino abruptas, al menos intempestivas. Esto las vuelve "frágiles" como plan de restauración a largo plazo, porque así se configuran también las condiciones trabajadas con los progenitores o las familias adonde las y los niños regresan.

Se pone especial atención a las instituciones en territorio porque son con quienes se intenta realizar el trabajo diario de protección y reparación de derechos de cara a evitar la separación de las niñas y los niños de sus centros de vida. En tanto productoras de la infancia, las instituciones son las que posibilitan la inclusión al espacio público y político (Llobet, 2010). Con ello se quiere decir que el Estado, a través de sus instituciones, en su extensión y alcance territorial juega un rol crucial en la protección de los derechos de las infancias y las adolescencias.

Si bien a lo largo de los años se han producido



avances centrales en materia de consagración de derechos en todo el plexo normativo, internacional nacional y provincial y que, en efecto, ese corpus jurídico se tradujo en un Sistema de Protección de las infancias, resulta evidente que el desafío actual es el de revitalizar los territorios en materia de articulación de recursos y direccionalidad política con la mirada puesta en la protección en tanto derecho universal.

LA HIPERBUROCRATIZACIÓN Y LA DESARTICULACIÓN. DOS CARAS DE UNA MISMA MONEDA

A partir del trabajo que lleva adelante el área de Atención Integral, fundamentalmente en las ciudades de Rosario y Santa Fe, es posible comprobar que, además de las dificultades relacionadas a la informalidad laboral propia de las áreas estatales destinadas a las infancias y las adolescencias⁶⁷, prevalece una excesiva burocratización en las políticas de infancia y adolescencia. Esto provoca que las estrategias de intervención que se elaboran se enfrenten no sólo a las dificultades propias de las situaciones (violencias, abusos, pobreza estructural, etc.), sino también a los obstáculos dentro del sistema asociados a la multiplicidad de protocolos y requisitos de formalización y presentación.

Con esto no se quiere decir que no sean necesarias las formalidades que ordenan sin duda las prácticas, sin embargo, se presenta como necesaria cierta flexibilidad propia de las dimensiones sociales y subjetivas con las que se trabaja diariamente. Muchas veces, las dificultades intrainstitucionales hacen que el acceso a derechos básicos sea un objetivo y no un piso de partida.

En las grandes ciudades, como Rosario o Santa

Fe, existen altos niveles de especialización para el abordaje de situaciones que muchas veces tiende a la hiperburocratización y a la segmentación de las intervenciones. Estas segmentaciones repercuten en el acceso a derechos pero también en la calidad de las intervenciones de las y los profesionales, quienes muchas veces actúan en soledad en función de una excesiva división de tareas perdiendo de vista la dimensión colectiva de sus actuaciones. Por esta razón, resulta necesario repensar la división de funciones y de actuaciones para poder dar respuestas en función de las realidades y no solamente en función de las especialidades y, fundamentalmente, para reforzar al Estado en su rol de principal articulador de las políticas.

La atención y la promoción de los derechos de las infancias y de las adolescencias es responsabilidad del Estado en su conjunto, por ello las funciones específicas y las actuaciones de los organismos especializados deben ir acompañadas de todo el andamiaje estatal para poder revertir efectivamente las vulneraciones de derechos. Es necesario, entonces, instalar en la agenda política el enfoque de niñez. A los fines de elaborar nuevas propuestas y posibles rutas de acción, para transversalizar el enfoque de derechos de niñas, niños y adolescentes en los diferentes organismos estatales de todos los niveles.

67- En el marco del programa “Desde y hacia el territorio” llevado adelante por la Defensoría se comprobó que el 48,08% de los servicios locales tenían personal contratado, o bien personal en desigualdad de condiciones laborales.

Pensar este desafío a partir de la noción de cuidado, puede ser una vía posible. Considerar el cuidado como un derecho de las personas a lo largo de toda su vida, no solo en la infancia, y no solo en situaciones particulares. El cuidado como un conjunto de prácticas que piense en lo común, en los núcleos familiares, institucionales y territoriales. En este marco, la función del Estado se presenta central y no accesoria ya que, en relación con el cuidado, puede actuar —o no— como un gran nivelador de oportunidades (Faur, 2014:41).

La escasa oferta pública y la débil infraestructura estatal para garantizar cuidados adecuados en cada etapa vital colocan sin dudas a las infancias y a las adolescencias en un escenario de desprotección que se agudiza o se mitiga según la disponibilidad o no de recursos de cada una de las familias, lo que provoca desigualdad de condiciones y de oportunidades según cada caso. Es por ello que abordar la protección desde la noción del cuidado puede dar pistas para avanzar en la transversalización del enfoque de infancia y adolescencia.

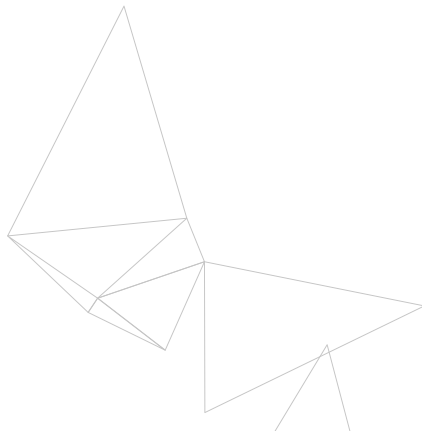
DESAFÍOS PARA TRANSFORMAR LA MIRADA

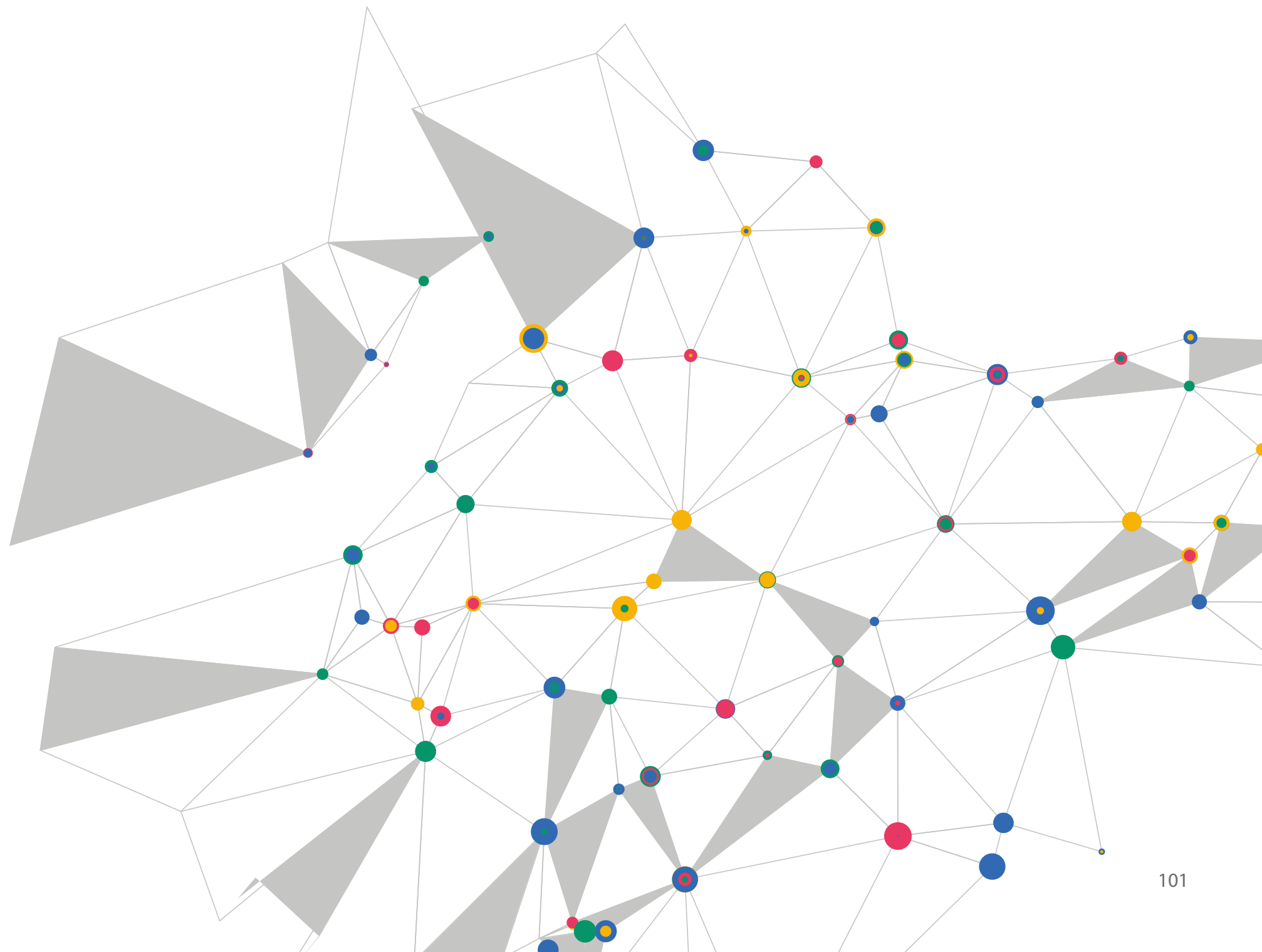
A lo largo de este apartado se señalaron aquellos límites dentro de la arquitectura del sistema de protección de derechos que dan cuenta de las dificultades para abordar integralmente las vulneraciones de derechos de niñas, niños y adolescentes.

Es importante conocer y asumir la diversidad de las poblaciones con las cuales se trabaja y construir una mirada situada que atienda a las complejidades que atraviesan y las conforman. Las intervenciones estatales, como se ha señalado, en muchas ocasiones continúan reproduciendo una lectura moralizante respecto de las niñas, niños y adolescentes y sus núcleos convivenciales y, asimismo, acciones que no inciden para la transformación de las estructuras de desigualdad en las cuales se inscriben sus experiencias y trayectorias de vida.

Las dificultades respecto del trabajo con las familias de niñas, niños y adolescentes que se encuentran con uno o más de sus derechos vulnerados son contundentes y constituyen un desafío pendiente para garantizar la integralidad en su abordaje.

Sostener y reivindicar la protección integral como derecho fundamental supone dejar atrás efectivamente la idea de la protección especial, la cual sigue presente en la idea de la excepcionalidad. Sin protección no son posibles los demás derechos y en muchas ocasiones relevadas, las acciones redundan en intervenciones restringidas, acotadas en tiempo y recursos, las cuales siguen siendo pensadas como una excepcionalidad y no como derechos fundamentales sobre los cuales se deben amalgamar las políticas educativas, sanitarias, económicas y culturales.







PARTE 2

The background is a complex geometric pattern of overlapping triangles and polygons in shades of gray, light blue, light green, and light orange. A large, solid purple triangle is positioned in the center-left, tilted. Inside this triangle is a large, white, stylized number '5'. To the right of the purple triangle, there is a rectangular area with a purple and white checkered pattern.

5

El Programa “Desde y hacia el Territorio”



El presente capítulo está dedicado a la sistematización del último programa en clave territorial llevado adelante por la Defensoría. Desde el lanzamiento hasta el cierre del mismo, se presenta el trabajo realizado a partir de los objetivos propuestos y sus ejes priorizados.

“Desde y hacia el territorio” es el programa que la Defensoría desarrolló a lo largo de todo el año 2021, en el tránsito del último año de la gestión a cargo de la Defensora Analía Colombo. Poner el foco en los gobiernos locales y sus servicios locales de protección a la niñez y adolescencia ha sido el resultado de una evaluación realizada a partir de años de trabajo sostenido por la institución desde perspectivas diferentes. El desarrollo del programa posibilitó un acercamiento al funcionamiento del Sistema de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes situando la mirada en la dimensión territorial y local. Se pondera así a **los territorios como aquellos espacios donde se dirime la proximidad con la ciudadanía**, ya que, a fin de cuentas, es allí donde la garantía de derechos debería ser una realidad que trascienda el nivel del gobierno responsable de una política pública.

El objetivo de este programa ha sido **promover a los gobiernos locales como actores estra-**

tégicos en el Sistema de Protección Integral y Promoción de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la provincia de Santa Fe. Se buscó **visibilizar y priorizar a niñas, niños y adolescentes en las agendas gubernamentales locales** como sujetos de derecho, juntamente **con profundizar el conocimiento sobre el Sistema de Protección y Promoción de derechos en el territorio** de la provincia de Santa Fe.

Para lograr afianzar el vínculo con gobiernos locales y que éstos puedan hacer suyas las herramientas propuestas por el programa, se realizó en marzo de 2021 una presentación pública a modo de lanzamiento. La misma tuvo una modalidad híbrida para habilitar la presencia de representantes de gobiernos locales de toda la provincia. El acto se llevó a cabo en la Estación Belgrano de la ciudad de Santa Fe. Participaron de manera presencial autoridades provinciales y locales junto con representantes de UNICEF Argentina. A través de las distintas plataformas virtuales (que transmitían en vivo el evento) se sumaron más de un centenar de intendentes, intendentas, jefes y jefas comunales, servicios locales, trabajadores y trabajadoras del sistema, docentes, legisladores y legisladoras, de todo el territorio provincial.



5.1 Ejes de trabajo desarrollados

En el marco del lanzamiento se plantearon los objetivos propuestos, así como los lineamientos de los tres ejes de trabajo desarrollados a lo largo de todo el 2021:

- Sensibilización y capacitación.
- Sistematización y mapeo de información.
- Protagonismo de la niñez y adolescencia dentro del Sistema de Protección y Promoción.

A. EJE 1. LA CAPACITACIÓN COMO HERRAMIENTA Y ESTRATEGIA PARA FORTALECER LAZOS

Desde abril a noviembre de 2021 se desarrolló el ciclo de formación y capacitación “Los gobiernos locales y la agenda de niñez y adolescencia”. El mismo tuvo como objeto gestar un espacio de reflexión que permita el fortalecimiento a equipos de municipios, comunas, servicios locales, trabajadoras

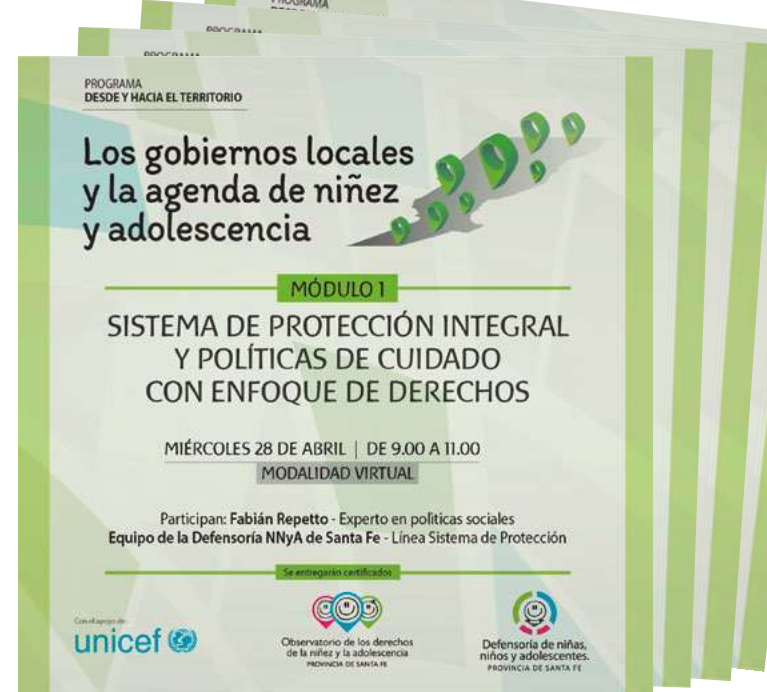
y trabajadores, profesionales que conforman los equipos institucionales del Sistema de Protección provincial. La formación estuvo a cargo de referentes externos y profesionales de los equipos de la Defensoría.

El ciclo contó con más de **30 capacitadoras y capacitadores, expertas y expertos** en niñez, adolescencia y políticas públicas y participaron más de **150 gobiernos locales** y un total de **2500 trabajadoras y trabajadores** de los equipos técnicos y profesionales.

En un formato virtual se realizaron 7 encuentros que transitaron los siguientes temas:

- Sistema de protección integral y políticas de cuidado con enfoque de derechos⁶⁸
- La implementación con enfoque territorial y mirada integral⁶⁹
- Cuidado alternativo y autonomía progresiva⁷⁰
- Nuevas configuraciones familiares⁷¹
- Abuso sexual y acceso a la justicia⁷²
- Inversión social en niñez y adolescencia⁷³
- Juventudes y territorio⁷⁴

Como cierre de todo el ciclo se desarrolló nueva-



mente una actividad híbrida de formato semipresencial en el mes de noviembre de 2021. La misma se llevó a cabo en el Teatro “Príncipe de Asturias” del Centro Cultural Parque de España. Este último encuentro giró en torno a la presentación de un balance de la implementación de las líneas del Programa. Asimismo, se contó con la presencia de Pimpau⁷⁵ para desarrollar el último módulo del ciclo de formación, orientado a la Promoción de derechos en el territorio a través de herramientas lúdico pedagógicas, también con la presencia de la ex Minis-

68- A cargo de Fabián Repetto, especialista en la dimensión institucional de la política pública (en particular, la política social).

69- Módulo desarrollado junto a Aldeas Infantiles: <https://www.aldeasinfantiles.org.ar/>

70- Módulo desarrollado junto a la Asociación Civil Doncel: <https://doncel.org.ar/>

71- Con Esteban Paulon, director ejecutivo · Instituto de Políticas Públicas LGBT+

72- Participaron Celeste Minniti, fiscal de delitos sexuales de Santa Fe, y Luciana Vallarela, fiscal de la Oficina de Violencia Género del Ministerio Público de la Acusación de Rosario, nuevamente con la moderación de Sonia Tessa.

73- Participaron Sebastián Waisgrais, de UNICEF Argentina, y Javier Curcio y Julia Frenkel, especialistas en Inversión Social.

74- A cargo de Valeria Llobet. <https://www.flasco.org.ar/docentes/llobet-valeria/>

75- Pim Pau es un proyecto argentino/brasileño de contenido artístico y pedagógico para las infancias. Sitúa al juego como eje central de sus actividades. Una propuesta para niños que invita a jugar a través del arte y a aprender a través del juego. Está conformado por Cássio Carvalho (de São Paulo - Brasil), Lucho Milocco (de Sastre/Santa Fe - Argentina), Eva Harvez (de Castelar/Buenos Aires - Argentina). <https://www.youtube.com/channel/UC5fSSncBQxQ8jnUu7V7WRkA>

tra de Innovación y Cultura de la provincia de Santa Fe, María de los Ángeles “Chiqui” González.

Todas estas ponencias quedaron disponibles en el canal de Youtube⁷⁶ de la institución para que sigan siendo visualizadas de manera asincrónica con el objetivo de convertirse en insumo y herramienta de futuras formaciones y capacitaciones.

B. EJE 2. HACIENDO DE LA INFORMACIÓN UNA ALIADA PARA LA MEJORA Y LA EVALUACIÓN.

El segundo eje de este programa estuvo centrado en la producción de información respecto del **funcionamiento de los Servicios Locales de la provincia de Santa Fe**, al mismo tiempo que el desarrollo de un mapa interactivo para la **geolocalización de instituciones del Sistema de Protección**⁷⁷.

Para ello, el equipo profesional aplicó un formulario digital a toda la base informada de servicios locales de la provincia de Santa Fe, dando seguimiento a cada uno de ellos para obtener sus respuestas entre los meses de junio y agosto de 2021.

Con el objetivo de triangular información y profun-

dizar en algunas variables relevadas, se realizaron en total nueve (9) entrevistas en profundidad, con equipos y coordinaciones de algunos servicios locales, en las siguientes localidades: Rosario, Santa Fe, Venado Tuerto, Tostado, Villa Ocampo, San Jorge, Alcorta, Nicanor Molina y María Juana. Las mismas fueron seleccionadas tomando como criterio su ubicación geográfica, su cantidad de población y su participación en el programa.

Desde su creación, la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes sostuvo la importancia de la construcción de información y conocimiento para la gestión de políticas públicas y programas. Esto implicó una línea de trabajo basada en evaluar y monitorear programas y políticas poniendo a disposición de todos los actores del sistema esta información en vistas de pensar estrategias de mejora para garantizar el acceso a derechos de niñas, niños y adolescentes.

Considerando el enfoque del gobierno abierto y bajo el convencimiento de que la información debe ser fiable, disponible, accesible y constante, es que desde la Defensoría, se avanzó en la confección de una herramienta que permitiera la georreferenciación de las instituciones que conforman el Sistema de Protección. En su etapa inicial la misma contó con información de:

- Servicios locales
- Delegaciones Defensoría del pueblo

- Delegaciones de Defensoría de NNA
- Dispositivos de Justicia Penal Juvenil
- Centros Residenciales
- Poder judicial
- Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia

El mapa interactivo es una herramienta abierta, en constante cambio y actualización; se aspira a que la misma pueda ser utilizada por todas y todos los interesados en la materia.

C. EJE 3. PARTICIPACIÓN Y PROMOCIÓN

Esta propuesta tuvo como objetivo principal propiciar conversaciones y ámbitos de escucha sobre el derecho a la expresión de las niñas, niños y adolescentes que den cuenta de los diferentes territorios y realidades de la provincia de Santa Fe.

Para ello se llevaron adelante una serie de talleres en diversas localidades de las cinco regiones de la provincia: Rosario, Santa Fe, Villa Ocampo, Tartagal, Tacuarendí, Golondrina, Villa Guillermina, Sunchales, Venado Tuerto, con la intención de visibilizar la diversidad territorial, los paisajes y las voces de las niñas, niños y adolescentes que allí viven.

En estos espacios de taller participaron más de 150

76- Para acceder al canal de la Defensoría: [youtube.com/results?sp=mAEB&search_query=defensoria+niñas+niños+y+adolescentes+santa+fe](https://www.youtube.com/results?sp=mAEB&search_query=defensoria+niñas+niños+y+adolescentes+santa+fe)

77-El mapa se encuentra disponible en la web de la institución, abierto a la ciudadanía, autoridades, investigadores, técnicos y todo aquel interesado en los temas atinentes a las infancias y juveniles. Se puede acceder desde aquí: <https://defensorianna.gob.ar/georreferencia/>

niñas, niños y adolescentes y alrededor de 11 instituciones públicas, programas y proyectos territoriales. Fruto de esta experiencia se desarrolló un registro audiovisual⁷⁸ con la idea de dar cuenta de los paisajes sonoros y de las postales en movimiento donde viven las niñas, niños y adolescentes de nuestra provincia.

También en el marco de esta línea de trabajo se llevó adelante la distribución de materiales de promoción de derechos, desarrollados a lo largo de estos años por la institución. Con los mismos se alcanzó a más de **41 localidades** en las 5 regiones de la provincia, a **440 espacios e instituciones** que trabajan los derechos humanos de la niñez y la adolescencia y de los cuales participan alrededor de 11.100 niñas, niños y adolescentes. En este sentido, se llegó a distribuir más de **90.500 materiales didácticos, juegos y cuentos**.



5.2 Los servicios locales y el primer nivel de intervención del Sistema de Protección Integral

Como se mencionó en el apartado anterior, el segundo eje de trabajo de este programa generó información clave para conocer el funcionamiento del Sistema de Protección.

En estos años de trabajo, la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes concentró sus análisis de manera prioritaria en el funcionamiento de los Sistemas de Protección y sus intervenciones, fundamentalmente a partir de la toma de las MPE. Esto permite realizar una lectura de la implementación de las políticas relativas a la protección integral. Poder acercarse al manejo de los servicios locales es todavía una materia pendiente, entendiendo que este relevamiento constituye una “puerta de entrada”, un acercamiento a comprender las disparidades y particularidades territoriales existentes y la distancia que muchas veces se presenta entre lo que se diseña en los ámbitos centrales y lo que el territorio requiere con sus complejidades y singularidades.

En su participación en el ciclo de formación, Fabián Repetto analizó conceptos tales como integralidad y coordinación para pensar el Sistema de Protección y el rol de los gobiernos locales⁷⁹. Tal como allí se afirmara, **en todo el proceso de descentralización y de creciente nivel de involucramiento de los gobiernos locales se requiere el fortalecimiento de las capacidades de gestión, lo cual involucra a todos los niveles de gobierno**.

En este sentido se plantea que el desafío no es que existan responsabilidades para cada nivel de gobierno, sino que las responsabilidades asignadas a cada nivel sean consistentes con sus propias capacidades. Esto es, ni más ni menos, lo que implica la materialización del Sistema de Protección Integral. No obstante, es preciso dejar de concebir la integralidad como mera abstracción. Para ello es interesante no solo pensar la llegada del Estado y sus distintas instituciones al mismo lugar, al mismo tiempo, a la misma familia, sino también la integralidad en la definición de los problemas que se quieren abordar, así como las causas que los generan.

La integralidad supone una función de rectoría, de coordinación. Integralidad no es solamente coordinar, pero sí **pensar en la coordinación como condición necesaria. Es avanzar hacia la**

78- Para acceder a Paisaje Sonoro, ingresar aquí: <https://www.youtube.com/watch?v=FOBTn1kdB9c>

79- El desarrollo completo puede verse en este enlace: <https://youtu.be/QwsJBm4jGg4>

combinación de recursos estratégicos para la gestión de problemas públicos.

Para ello se debe reflexionar sobre el lugar que las áreas de niñez ocupan en los aparatos ejecutivos y en las agendas de cualquier nivel de gobierno. Entender que los temas relativos a infancias y juventudes no son solamente la toma de medidas de protección excepcional sino que requieren de acciones relativas a educación, salud, trabajo, vivienda, identidad, entre otras.

En la ley 12.967 se indica que las MPI son para “superar vulneraciones de derechos”. No se debe perder de vista que las situaciones que llevan a dichas vulneraciones son complejas, superpuestas, continuas. Entonces es allí donde debe vincularse la integralidad entendida como respuesta ante la complejidad. En este sentido, es importante no perder de vista las capacidades estatales en juego en los territorios para dar respuesta a la complejidad.

Por su parte, en relación con los servicios locales, el marco normativo provincial en su artículo 30 establece:

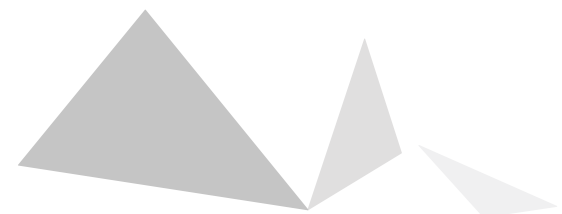
“Las Autoridades Administrativas de Promoción y Protección de Derechos del Ámbito Local son las áreas responsables de desarrollar planes y programas de promoción y protección de derechos de la Niñez, en el ámbito territorial de los Municipios y Comunas de la Provincia. Se propenderá a que en cada municipio 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”.

En este sentido, la sanción de una ley debe ser considerada un punto de partida desde el cual existe un largo camino por construir. Por ello, con el propósito de crear un lazo directo con los servicios locales y conocer de primera mano sus consideraciones sobre su funcionamiento, recursos disponibles, temáticas que abordan, es que se llevó adelante el mencionado relevamiento.



El análisis de los datos que se presentará a continuación se desarrolla desde el enfoque que la institución viene sosteniendo desde sus inicios. Ninguno de los datos relevados puede ser leído sin tomar en cuenta una mirada sistémica. En la lectura de los mismos debe considerarse que se trata de un sistema conformado por actores de distintos niveles de gobierno, de diferentes áreas de esos gobiernos, con disímiles recursos y roles puestos en juego.

Los gobiernos locales son agentes de proximidad y cercanía en relación con la comunidad, los que deben ser reforzados en su rol de gestión e intervención directa mediante la dotación de recursos adecuados y suficientes. No obstante, es imprescindible una mirada cabal del sistema, sus recursos y responsabilidades para, además de ponderar la cercanía, poder revisar modos de gestión, diseño e implementación de las políticas que sitúan a estos actores locales como responsables, pero sin las facultades ni los recursos para dar mejores respuestas.

Se describen a continuación los principales aspectos metodológicos del relevamiento realizado: cobertura, temporalidad, variables, organización y procesamiento de la información.

FICHA TÉCNICA RELEVAMIENTO A SERVICIOS LOCALES: PROGRAMA DESDE Y HACIA EL TERRITORIO

Total de servicios locales que participaron en el relevamiento	208
Cobertura del relevamiento (Servicios locales participantes/Total de servicios locales)	60%
Temporalidad del relevamiento	Junio a octubre de 2021
Entrevistas cualitativas (Seleccionadas según su ubicación geográfica, densidad poblacional y participación en las actividades del programa desde y hacia el territorio)	9 (Rosario, Santa Fe, María Juana, Villa Ocampo, Venado Tuerto, Nicanor Molina, San Jorge, Alcorta)
Variables relevadas en el formulario	Conformación del Servicio Local - Año de firma del Convenio - Existencia de área de infancias previa al Convenio - Existencia de área de atención - Existencia de área de promoción - Pertenencia institucional
	Recursos y Equipos - Personal y condiciones de trabajo - Interdisciplina en los equipos - Horarios de atención - Recursos para el desarrollo de tareas

(continúa en la página siguiente)



	Sistema de Protección - Recepción de situaciones según actor con que articula - Vínculo con el órgano de aplicación
	Situaciones recibidas por el servicio local - Cantidad - Tema

Las respuestas correspondientes a los formularios digitales fueron desarrolladas por las coordinaciones de los Servicios Locales. Esto fue posible gracias a la confección de una base de datos detallada con la información correspondiente. De modo tal que los equipos de la Defensoría, además de enviar por mail el formulario, realizaron llamadas telefónicas periódicas a cada servicio local para corroborar que la información había llegado y para saldar dudas o inquietudes que pudieran surgir. En el caso de las entrevistas en profundidad, fueron realizadas no solo con las coordinaciones de los Servicios Locales, sino también con todo el equipo técnico.

Asimismo, para obtener una mirada que dé cuenta

de las particularidades territoriales, metodológicamente se definió organizar las respuestas del relevamiento en dos desagregaciones:

. Organización regional

Para ello se tomó como base la regionalización propuesta por el Plan Estratégico Provincial⁸⁰ que definía la división de la provincia de Santa Fe en 5 nodos: Rosario, Venado Tuerto, Reconquista, Rafaela y Santa Fe. Si bien el gobierno provincial actual no está tomando esta división, se tomó la mencionada regionalización con el objeto de continuar la metodología de análisis de la información propia del Observatorio, así como para dividir el territorio en regiones y ver comparativas entre estos espacios.

. Rango de población de Municipios y Comunas

Se organizó la información relevada subdividiendo a las comunas entre las siguientes categorizaciones: Comunas de menos de 2 mil habitantes, Comunas entre 2 mil y 10 mil habitantes. Por su parte, en el caso de los Municipios se desagregaron las respuestas entre las siguientes subcategorías: Municipios entre 10 mil y 30 mil habitantes, entre 30 mil y 200 mil, Municipios de más de 200 mil habitantes. Esta forma de organizar la información corresponde al interés de analizar según la cantidad de población y tamaño de la localidad.

80- https://www.santafe.gov.ar/index.php/plan_estrategico_provincial/content/view/full/120416



5.3

Los servicios locales como resonancia del funcionamiento del Sistema de Protección

La provincia de Santa Fe está conformada por 365 localidades. Sobre la base informada de Servicios locales en el marco de este relevamiento se obtuvieron respuestas de un total de 208 localidades. Por lo tanto, la información que aquí se presenta corresponde a una **cobertura de aproximadamente el 60% del total de localidades de la provincia de Santa Fe.**

En el relevamiento participaron 168 (54.54%) comunas de las 308 existentes en la provincia y 40 (70%) municipios del total de los 57 existentes⁸¹.

Como deja ver la tabla siguiente la mayor participación de respuestas corresponde a localidades provenientes del Nodo o Región Rosario.

TABLA 03

RESPUESTAS A RELEVAMIENTO POR NODO O REGIÓN

Nodo	Cantidad
Rafaela	41
Reconquista	24
Rosario	76
Santa Fe	46
Venado Tuerto	21
Total general	208

Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento realizado. DNNA, 2022.

81- Según la Constitución Provincial en su artículo 106 las poblaciones que tengan más de diez mil habitantes se organizan como municipios por ley que la Legislatura dicte en cada caso, y las que no reúnan tal condición, como comunas.

A. FORMALIZACIÓN E INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS LOCALES

Si bien desde la Defensoría se considera un avance fundamental la formalización de los Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos mediante un convenio con la Secretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia, se puede considerar que dicha iniciativa es solo un primer paso para el robustecimiento de las instituciones territoriales específicas en materia de infancias y juventudes.

Dentro del relevamiento se les consultó a los servicios locales por el año de la firma del primer convenio. La intención de incluir esta pregunta corresponde al interés de ubicar los años y gestiones en donde se establecieron mayores esfuerzos por avanzar en la formalización de los dispositivos territoriales.

TABLA 04

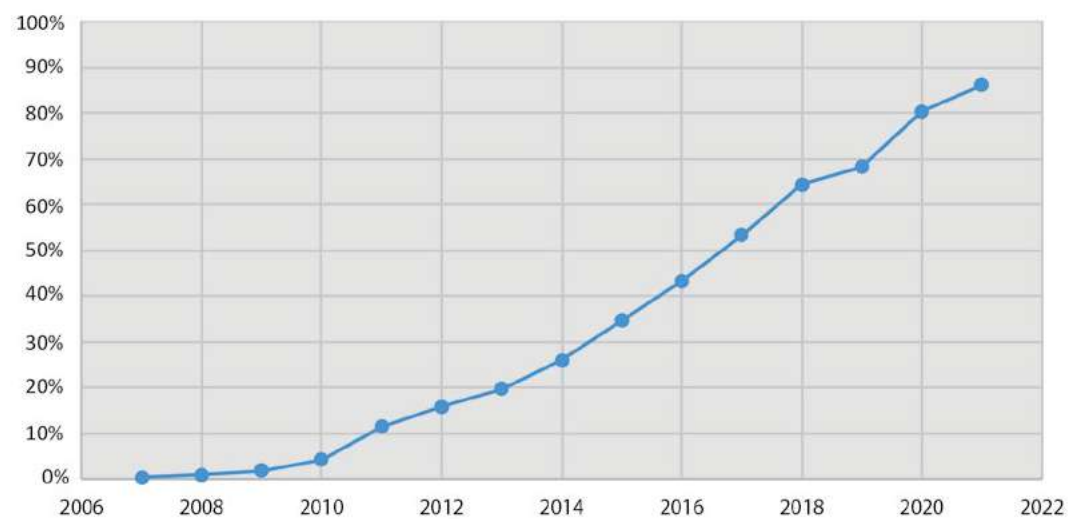
EVOLUCIÓN DE FIRMA DE CONVENIOS. TOTAL
PROVINCIAL Y DESAGREGACIÓN POR NODO O REGIÓN

Año	Reconquista	Rosario	Santa Fe	Venado Tuerto	Rafaela	Total general
2007	0	0	0	1	0	1
2008	0	1	0	0	0	1
2009	0	1	0	1	0	2
2010	2	2	0	1	0	5
2011	1	6	4	2	2	15
2012	1	6	2	0	0	9
2013	1	4	2	0	1	8
2014	1	5	5	1	1	13
2015	3	7	4	1	3	18
2016	1	4	5	2	6	18
2017	6	6	4	3	2	21
2018	2	8	7	1	5	23
2019	0	5	1	1	1	8
2020	3	8	3	2	9	25
2021	1	3	2	0	6	12
Ns/Nc	2	10	7	5	5	29
Total General	24	76	46	21	41	208

Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento realizado. DNNyA, 2022.

GRÁFICO 01

SERVICIOS LOCALES RELEVADOS SEGÚN AÑO DE FIRMA DE CONVENIO (EN PORCENTAJE)



Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento realizado. DNNyA, 2022.

Como se puede observar en el gráfico 1, desde 2013 en adelante crece el número de convenios que se firman año a año, con excepción del año 2019. Estos avances en la constitución de los servicios locales, si se analizan los datos a nivel territorial se dan:

. Para el período 2013-2018 en los nodos o regiones de Santa Fe, Rosario y Reconquista.

. En el 2020, especialmente en los nodos Rafaela y Rosario.

Para conocer el estado de la firma de convenios a la fecha de la realización del relevamiento, se consultó acerca de la firma del mismo para el período 2021/2022.

Como los datos expresan, para el momento del relevamiento (junio a octubre de 2021) se registró un importante avance en las firmas del convenio. Un porcentaje reducido al momento de contactarlos no había avanzado en la firma del convenio, y en un mismo registro (aproximadamente el 6%) un grupo minoritario desconocía si el convenio se había firmado. Cabe mencionar que este desconocimiento puede responder a que, especialmente en las localidades más pequeñas, las firmas de convenios de cualquier cariz o estilo recaen en áreas centrales de administración. Es también una posibilidad que quien transmite la información no maneje aspectos presupuestarios⁸².

Se consultó también **si existía en las localidades un área de niñez previamente a la firma de los convenios**. El objetivo de conocer esta información estuvo ligado a indagar cuál había sido el escenario institucional y político donde se había asentado el nuevo servicio local. Sobre esto fue posible comprobar que un porcentaje significativo de gobiernos locales (casi un 35%) ya tenía áreas, equipos o dispositivos de abordaje de las infancias y las adolescencias previamente. Esto resulta ser un dato relevante a la hora de poner en consideración los alcances y las limitaciones de los servicios locales como andamiajes técnicos y específicos, dentro de los Estados Locales. ¿Cómo se articulan

TABLA 05

ESTADO DE LA FIRMA DE CONVENIOS. AÑO 2021.
TOTAL PROVINCIAL. PORCENTAJE

	Total general
NO	6.25%
SÍ	87.02%
NS/NC	6.73%
Total general	100%

Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento realizado. DNNyA, 2022.

82- Como se indicó en la metodología el formulario se orientó a que las respuestas sean brindadas por referentes o coordinaciones.

estas trayectorias? ¿Cómo dialogan la especialidad con las políticas de corte universal? Estas son algunas de las preguntas que la información recabada pone de relieve.



TABLA 06

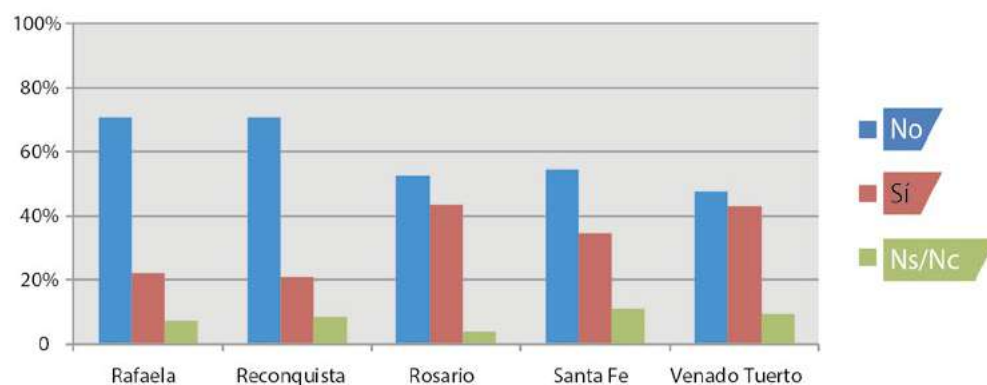
EXISTENCIA DE ÁREA DE NIÑEZ PREVIA A LA FIRMA DEL CONVENIO.
TOTAL PROVINCIAL Y DESAGREGACIÓN POR NODOS O REGIONES

	Rafaela	Reconquista	Rosario	Santa Fe	Venado Tuerto	Total general
NO	70.73%	70.83%	52.63%	54.35%	47.62%	58.17%
SÍ	21.95%	20.83%	43.42%	34.78%	42.86%	34.62%
NS/NC	7.32%	8.33%	3.95%	10.87%	9.52%	7.21%
Total general	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento realizado. DNNyA, 2022.

GRÁFICO 02

EXISTENCIA DE ÁREA DE NIÑEZ PREVIA A LA FIRMA DEL CONVENIO. DESAGREGACIÓN POR NODOS



Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento realizado. DNNyA, 2022.

Los datos anteriores permiten asegurar que las firmas de los convenios impulsaron en las configuraciones de los gobiernos locales la existencia de un área específica en relación con las infancias. Como se puede observar en la información territorializada

solamente los nodos Rosario, Venado Tuerto y Santa Fe presentan porcentajes más elevados que indican que, previo a estos convenios con el órgano de aplicación, existía un área específica orientada al abordaje de temáticas relativas a infancias y adolescencias.

En orden de otorgarle mayor escala territorial a los datos relevados, se organizó la información relacionada con las localidades y su escala poblacional. Esta forma de presentación de la información permite mostrar qué sucede en localidades más pequeñas frente a otras con mayor densidad poblacional en torno al trabajo con infancias y juventudes. Al respecto se organiza la información de aquellas localidades que son consideradas ciudades, escalándolas según la cantidad de población en relación con aquellas localidades que son consideradas comunas.

Esta desagregación se realizó conforme a la pregunta sobre la existencia o no de líneas de trabajo específicas y dotación de personal orientadas a la **atención y la promoción de derechos**⁸³.

Los datos que siguen refieren a la forma en la que los servicios locales organizan el trabajo. Con el objeto de conocer si existen áreas diferenciadas entre atención de situaciones y promoción de derechos. Si bien la existencia o no de las áreas no implica de por sí la efectiva realización de acciones orientadas hacia tales fines, resulta importante identificar si estas áreas cuentan con recursos específicos que puedan desarrollar cada una de las líneas.

83-Según refieren los convenios que se firmaron para la conformación de los servicios locales los mismos deben organizar sus funciones en torno a la atención de situaciones de vulneración y la promoción de derechos de NNA.

ATENCIÓN DE SITUACIONES

TABLA 07

EXISTENCIA DE LÍNEA DE TRABAJO Y RECURSOS PARA LA ATENCIÓN. TOTAL PROVINCIAL. PORCENTAJE.

Respuesta	%
NO	2.88%
NS/NC	0.96%
SÍ	96.15%
Total general	100%

Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento realizado. DNNyA, 2022.

TABLA 08

LÍNEA DE TRABAJO Y RECURSOS PARA LA ATENCIÓN SEGÚN RANGO DE POBLACIÓN EN COMUNAS. PORCENTAJE

	Comuna		Total Comuna
	menor de 2 mil	entre 2 y 10 mil	
NO	4.72%	1.61%	3.57%
NS/NC	1.89%	0.00%	1.19%
SÍ	93.40%	98.39%	95.24%
Total general	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento realizado. DNNyA, 2022.



TABLA 09

LÍNEA DE TRABAJO Y RECURSOS PARA LA ATENCIÓN SEGÚN RANGO DE POBLACIÓN EN CIUDADES.

	Municipios				Total municipio
	entre 2 y 10 mil	entre 10 y 30 mil	entre 30 y 200 mil	mayor de 200 mil	
NO	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
NS/NC	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
SI	100%	100%	100%	100%	100%
Total General	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento realizado. DNNyA, 2022.

Como indica la tabla 7, el 96,15% de los servicios locales relevados señala la existencia de un área específica y recursos orientados a la atención de situaciones.

Cuando se desagrega la información según el rango poblacional entre comunas y municipios, se puede dar cuenta de que en las ciudades, el 100% de los servicios locales relevados contiene un área específica orientada a la atención de situaciones.

En el caso de las comunas, si bien el porcentaje que confirma poseer este tipo de área funcional está por encima del 90%, se observa que en aquellas más pequeñas (menor a 2000 habitantes), el porcentaje que cuenta con una línea ni recursos específicos para la atención es inferior al promedio de las comunas.

PROMOCIÓN DE DERECHOS

Respecto de lo relativo de las líneas de trabajo y recursos orientados a la promoción de derechos las respuestas obtenidas de los servicios locales en el marco del relevamiento varían de manera significativa. Como muestra la tabla 10, los totales provinciales indican que **el 54,33% de las localidades relevadas cuentan con una línea de trabajo y recursos orientados a la promoción de derechos, mientras que el 39,42% indican no contar con ello.** En el caso de la desagregación de la información por rangos de población de las comunas, se observa que el porcentaje de servicios locales en las comunas de menos de 2 mil habitantes que indica que no existe una línea específica correspondiente a promoción, es levemente superior al de las comunas de entre 2 y 10 mil.

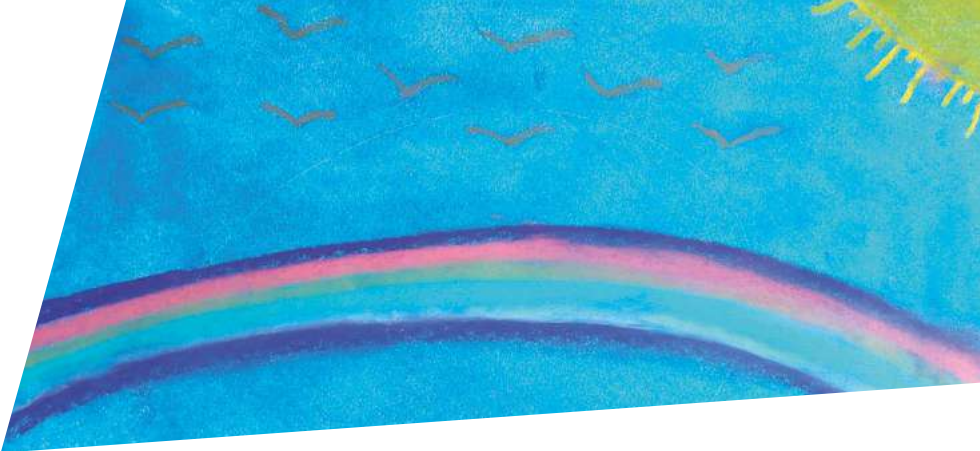


TABLA 10

LÍNEA DE TRABAJO Y RECURSOS PARA LA PROMOCIÓN DE DERECHOS. TOTAL PROVINCIAL. PORCENTAJE.

	Total general
NO	39.42%
NS/NC	6.25%
SÍ	54.33%
Total general	100%

Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento realizado. DNNyA, 2022.



TABLA 11

LÍNEA DE TRABAJO Y RECURSOS PARA LA PROMOCIÓN
SEGÚN RANGO DE POBLACIÓN EN COMUNAS. PORCENTAJE

	Comuna		Total Comuna
	menor de 2 mil	entre 2 y 10 mil	
NO	40.57%	35.48%	38.69%
NS/NC	7.55%	6.45%	7.14%
sí	51.89%	58.06%	54.17%
Total general	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento realizado. DNNyA, 2022.

En el caso de las ciudades se registran resultados diferentes, los que se expresan en la tabla 12. **Las ciudades de mayor cantidad de habitantes** (entre 30 mil y 200 mil habitantes - 87.5% y de más de 200 mil habitantes- 100%) **presentan los porcentajes más elevados que indican que no cuentan con línea de trabajo ni recursos orientados a la promoción de derechos.** Son las ciudades con menor cantidad de población las que indican contar con este tipo de lineamientos de trabajo. En los casos de ciudades cuyo rango de población oscila entre 2 mil y 10 mil, entre 10 mil y 30 mil, el porcentaje mayoritario se ubica en indicar que cuentan con líneas de trabajo orientadas a la promoción, 66,67% y 70,83%, respectivamente.

TABLA 12

LÍNEA DE TRABAJO Y RECURSOS PARA LA PROMOCIÓN SEGÚN RANGO DE POBLACIÓN EN CIUDADES. PORCENTAJE

	municipio				Total municipio
	entre 2 y 10 mil	entre 10 y 30 mil	entre 30 y 200 mil	mayor de 200 mil	
NO	16.67%	29.17%	87.50%	100.00%	42.50%
NS/NC	16.67%	0.00%	0.00%	0.00%	2.50%
SI	66.67%	70.83%	12.50%	0.00%	55.00%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento realizado. DNNyA, 2022.

Cuando se realizó la consulta sobre los recursos orientados a la promoción de derechos en el marco de las entrevistas en profundidad, fue posible comprobar la tendencia que señalan en los datos cuantitativos. **En efecto, las comunas y municipios más pequeños explicaron cómo desarrollan acciones orientadas a la prevención del suicido adolescente y los noviazgos violentos,**

la educación sexual integral, la participación, entre otras temáticas. Estas acciones por lo general se focalizan en las escuelas secundarias, ya que todos los profesionales entrevistados coinciden en que la población adolescente recibe un tratamiento marginal y muchas veces inexistente por parte de las políticas públicas de escala provincial y nacional.



Con lo dicho, es posible afirmar que aquellos servicios locales que funcionan en el marco de localidades pequeñas, con una dotación de recursos muchas veces escasa y que indican no contar con áreas específicas diferenciadas, llevan adelante igualmente tareas de promoción de derechos. Estas prácticas dan cuenta de **mayores posibilidades de articulación debido a la proximidad y a la existencia de vínculos comunitarios**. Sin embargo, esto también da cuenta de la disímil presencia de lineamientos generales por parte del organismo de aplicación, ya que muchas veces estas intervenciones quedan a merced de la voluntad de los equipos.

Por otro lado, **en las grandes ciudades existe una mayor especialización para el abordaje de situaciones que muchas veces tiende a la hiper burocratización y a la segmentación**.

Resulta necesario repensar la división entre las tareas de promoción y atención para que efectivamente puedan dar respuestas integrales e integradoras, evitando la fragmentación y fortaleciendo las prácticas en territorio desde el enfoque de derechos y la dotación de recursos necesarios.

Para contemplar de forma más integral lo que implica la formalización de los Servicios Locales, se analizaron los convenios que se firmaron para dar cuenta de las condiciones y acuerdos que se establecen en su conformación.

Para ello, se accedió en el último año a la resolución ministerial 000272/2021 en la cual se establecen los lineamientos de los convenios, así como el detalle de las transferencias a todos los gobiernos locales. En la mencionada resolución se presentan dos anexos que se firmaron con los gobiernos locales. Uno de los anexos corresponde a cuestiones relativas a las partidas presupuestarias que brinda el órgano de aplicación a la comuna, los requisitos de rendición de cuenta y los alcances del convenio. En otro anexo se indican aspectos relativos a las funciones específicas de los servicios locales. Se establece cómo deben estar conformados los equipos de los servicios locales, sus funciones en la determinación de Medidas de Protección Integral, cómo debe ser su articulación con el órgano de aplicación.

La Defensoría ya en su *"Informe del Observatorio 2015"* se había referido a la distancia que muchas veces existe entre lo formal y lo que efectivamente sucede en los territorios.

“Si bien es un gran avance la formalización de los convenios para constituir los Servicios Locales, se trata de un proceso de largo plazo que requiere la presencia en el territorio, articulación y apoyo entre el gobierno provincial y el gobierno local. En la medida que los Servicios Locales sigan vistos como una responsabilidad de uno u otro nivel de gobierno y no como una condición fundamental de funcionamiento del primer nivel de intervención de todo el sistema de protección Integral de niñas, niños y adolescentes del cual ambos niveles son responsables, la posibilidad de gestar las mencionadas capacidades institucionales seguirá registrando dificultades” (DNNyA, 2015: 124).

En ese marco se indicaba que los convenios firmados quedaban circunscritos a la compra de equipamientos y contratación de profesionales, sin asistencia técnica ni presencia del órgano de aplicación. En el momento de la escritura del mencionado informe se registraron 152 convenios con gobiernos locales, en el marco de la creación del Programa de Fortalecimiento de los Servicios Locales. En ese momento existían equipos abocados al avance y seguimiento de dichos convenios. El mencionado programa tenía por

objeto analizar las capacidades de los gobiernos locales para desarrollar estas tareas. Este programa contemplaba, en orden a mejorar las capacidades institucionales, por un lado la firma de los convenios, asistencia financiera y formación para equipos profesionales. Por otro lado, con el objeto de aunar criterios de trabajo y lineamientos consideraba implementar un sistema de seguimiento desde el órgano de aplicación, así como acciones de asistencia técnica para acompañar a los servicios locales. Cabe mencionar que, si bien en el texto de los convenios actuales se sigue haciendo mención a este programa, a la fecha no se ha encontrado una estructura organizacional dirigida al seguimiento y orientación de los servicios locales.

Asimismo, a través del anexo en el que se indican los aportes financieros a las comunas, vemos valores notoriamente diferentes para cada una de las localidades. Si bien se puede observar el incremento de localidades con las cuales se han firmado convenios, llegando casi a una cobertura del 100% de las mismas de toda la provincia, esto no implica la real implementación de una estructura institucional en red en los territorios abordando situaciones relativas a las infancias y juventudes. En el marco del relevamiento, haciendo el seguimiento telefónico de las respuestas se pudo

constatar que si bien, las localidades aparecían como receptoras de los fondos, al contactarse con autoridades se informaba que no se contaba con el servicio local en funcionamiento.

Las entrevistas realizadas en el marco del relevamiento permitieron constatar la formalidad del vínculo entre el órgano de aplicación y las localidades, principalmente las más pequeñas, donde el contacto quedó circunscripto a la firma inicial del convenio.

Respecto de los recursos financieros destinados por medio de los convenios es necesario distinguir la situación de las localidades en las que el servicio local solo cuenta con ese presupuesto, de aquellas que cuentan con otros insumos (presupuestarios y de recursos humanos). Con esto se quiere decir que hay un grupo relevante de servicios locales, por lo general pertenecientes a las localidades pequeñas, que a partir de los aportes financieros del convenio cubren no solo el salario de las y los profesionales, sino también gastos derivados de mobiliario y oficinas, gastos de movilidad, etc.

Esta información fue relevada por medio de las entrevistas realizadas y la misma da cuenta de una situación crítica, ya que el dinero otorgado

se encuentra muy por debajo de las necesidades funcionales del organismo en estas localidades. Sumado a esto, es importante señalar que las comunas pequeñas suelen estar alejadas de los grandes centros urbanos donde residen las Delegaciones de la Secretaría de Niñez, lo que supone la necesidad de insumos para movilidad a fin de realizar reuniones, visitas, traslados, etc. Claramente, el presupuesto del convenio no logra cubrir eficientemente esta necesidad. Si se considera además las deficiencias estructurales de los servicios de transporte que aquejan a los pueblos y comunas pequeñas de la provincia, la situación reviste aún mayor complejidad.

Con lo dicho es posible afirmar que la mera firma de los convenios no alcanza para la adecuada actuación de los servicios locales, ya que los fondos destinados para dicha política resultan insuficientes y no se corresponden con las necesidades y realidades territoriales.

La información recopilada por la Defensoría en estos últimos años a través de la línea de monitoreo del Sistema de Protección, permitió constatar la distancia que se sostiene entre aspectos formales –aunque totalmente necesarios– y la implementación real en los territorios.

La firma de los convenios es un primer paso para avanzar en la territorialidad del Sistema de Protección, es una estrategia de llegada del órgano de aplicación a las distintas localidades. Sin embargo, no se debe pensar que la existencia de un Servicio Local exime tanto a los gobiernos locales como al provincial de pensar las infancias y juventudes desde una agenda amplia y con recursos de ambos niveles destinados para ello. **Pensar áreas específicas de niñez y adolescencia no debe implicar perder de vista la integralidad y la transversalidad necesaria entre áreas y entre distintos niveles de gobierno para la garantía de sus derechos.**



B. EQUIPOS Y RECURSOS DISPONIBLES PARA EL DESARROLLO DEL TRABAJO

Tal como se viene sosteniendo en este informe, la firma de los convenios y la puesta en marcha de acuerdos formales entre los Servicios Locales y la SDNayF no implica de por sí el funcionamiento adecuado de los primeros. Por ello, se relevó también la cantidad de personal, la carga horaria, las condiciones laborales y los recursos disponibles para el desarrollo de las tareas correspondientes.

Como se puede observar en la tabla 13 con valores provinciales, la mayoría de los Servicios Locales relevados cuenta con un equipo de trabajo de entre 1 a 3 trabajadores. Es interesante analizar que existieron servicios locales que contestaron que no cuentan con ningún trabajador asignado en el Servicio Local. Este dato es ilustrativo cuando se realiza una desagregación geográfica, siendo los nodos de Rosario (1.32%) y Rafaela (4.88%) los que brindan este tipo de respuesta. Con esta desagregación se sostiene la misma tendencia que muestra el porcentaje del total provincial, los porcentajes más elevados se concentran en la categoría “1 a 3 trabajadores” en todos los nodos. En el caso de Venado Tuerto tienen el mismo porcentaje las respuestas de entre 1 a 3 trabajadores como de

4 a 6 trabajadores (42.86%). Asimismo, es el nodo Venado Tuerto el que presenta el porcentaje más elevado (14.29%) indicando que posee Servicios

Locales conformados por equipos de más de 10 personas⁸⁴.

TABLA 13

CANTIDAD DE PERSONAL TRABAJANDO EN EL SERVICIO LOCAL. TOTAL PROVINCIAL

Cantidad de personal	Total general
0	1,44%
1 a 3	63,46%
4 a 6	25,96%
7 a 9	4,33%
10 o más	4,81%
Total general	100%

84- Ver tabla en Anexo.

Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento realizado. DNNyA, 2022.

En el relevamiento se les consultó a los servicios locales por la cantidad de horas de trabajo de los mismos. En el total general de la provincia el 65,38% de los servicios locales informa brindar una atención de más de 4 horas de trabajo.

TABLA 14

RANGO DE HORAS DE TRABAJO
TOTAL PROVINCIAL

Horas de trabajo	Total general
Más de 4hs	65,38%
Menos de 4hs	31,73%
NS/NC	2,88%
Total general	100%

Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento realizado. DNNyA, 2022.

TABLA 15

RANGO DE HORAS DE TRABAJO
POR NODO O REGIÓN

	Rafaela	Reconquista	Rosario	Santa Fe	Venado Tuerto	Total general
Más de 4hs	58,54%	54,17%	68,42%	69,57%	71,43%	65,38%
Menos de 4hs	36,59%	45,83%	28,95%	28,26%	23,81%	31,73%
NS/NC	4,88%	0,00%	2,63%	2,17%	4,76%	2,88%
Total general	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento realizado. DNNyA, 2022.

Como refleja la tabla 15, la desagregación geográfica permite ver particularidades. Son los nodos o regiones de Rafaela y Reconquista los que presentan valores superiores a la media provincial en la categoría de un rango de atención de menos de 4 horas (Rafaela 36.59% y Reconquista 45.83%).

También se analizó la información correspondiente a las horas de trabajo según comunas y municipios, de acuerdo a la cantidad de población.

TABLA 16

RANGO DE HORAS DE TRABAJO
POR COMUNAS SEGÚN POBLACIÓN

	Comuna		Total Comuna
	menor de 2 mil	entre 2 y 10 mil	
Mas de 4hs	54.72%	70.97%	60.71%
Menos de 4hs	39.62%	29.03%	35.71%
NS/NC	5.66%	0.00%	3.57%
Total general	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento realizado. DNNyA, 2022.

TABLA 17

RANGO DE HORAS DE TRABAJO POR MUNICIPIOS SEGÚN POBLACIÓN.

	municipio				Total municipio
	entre 2 y 10 mil	entre 10 y 30 mil	entre 30 y 200 mil	mayor de 200 mil	
Mas de 4hs	83.33%	79.17%	100.00%	100.00%	85.00%
Menos de 4hs	16.67%	20.83%	0.00%	0.00%	15.00%
NS/NC	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Total general	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento realizado. DNNyA, 2022.

Como se observa en las tablas 16 y 17, el mayor porcentaje de servicios locales cuya atención es menor a cuatro horas, se ubica en las localidades más pequeñas (con valores entre 30 y 40%). Mientras que, en el caso de las ciudades, este margen de horario aparece solo en las de menor pobla-

ción (entre 2mil y 10 mil y 10 y 30 mil) pero en porcentajes que no superan en 20%.

La información presentada muestra que la atención es más reducida en las localidades más pequeñas y geográficamente esto se concentra en

las regiones de Reconquista y Rafaela.

Para profundizar al respecto se presenta la información relativa a las condiciones laborales de los equipos, tanto por regiones como por tamaño de la localidad.

TABLA 18

IGUALDAD DE CONDICIONES LABORALES
DEL EQUIPO. POR NODO O REGIÓN

	Rafaela	Reconquista	Rosario	Santa Fe	Venado Tuerto	Total general
No	36,59%	50,00%	56,58%	34,78%	66,67%	48,08%
Sí	58,54%	45,83%	38,16%	63,04%	19,05%	46,63%
Ns/Nc	4,88%	4,17%	5,26%	2,17%	14,29%	5,29%
Total general	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento realizado. DNNyA, 2022.

El formulario también contempló la pregunta por las condiciones laborales de las y los trabajadores de los servicios locales. Esta pregunta se orienta a constatar las disímiles situaciones de trabajo al interior de estas áreas. Las condiciones laborales, la estabilidad, las desigualdades de condiciones al interior de un mismo equipo repercuten en la calidad de la atención de las situaciones. Como se puede analizar de la tabla anterior, el 48,08% de los Servicios Locales indicaron que los equipos están constituidos por personal cuya situación de contratación es diferente. Los nodos Rosario, Venado Tuerto y Reconquista son los que presentan mayores porcentajes de servicios locales en esta situación.

TABLA 19

CONDICIONES DE TRABAJO
SEGÚN NODO O REGIÓN.

Valores	Rafaela	Reconquista	Rosario	Santa Fe	Venado Tuerto	Total general
Planta permanente	9%	20%	22%	19%	27%	20%
Planta transitoria	4%	15%	13%	2%	11%	10%
Contrato	22%	10%	14%	29%	32%	20%
Prestación de servicio	65%	55%	51%	50%	31%	50%
Total general	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento realizado. DNNyA, 2022.

En la tabla 19 se observa que las condiciones de trabajo más estables son las que presentan los porcentajes más bajos para todos los nodos. Si se suman las variables planta permanente y planta transitoria, que serían aquellas que suponen mayor formalidad y estabilidad en la contratación, se detecta que los nodos Rafaela y Santa Fe tienen los porcentajes más bajos.



TABLA 20

CONDICIONES DE TRABAJO SEGÚN
CANTIDAD DE POBLACIÓN

Valores	Comuna			municipio				Total municipio	Total general
	menor de 2 mil	entre 2 y 10 mil	Total Comuna	entre 2 y 10 mil	entre 10 y 30 mil	entre 30 y 200mil	mayor de 200 mil		
Planta permanente	9%	13%	10%	22%	26%	45%	64%	38%	20%
Planta transitoria	9%	17%	13%	0%	4%	9%	0%	4%	10%
Contrato	19%	14%	17%	15%	24%	28%	36%	26%	20%
Prestación de servicio	64%	56%	60%	63%	46%	19%	0%	32%	50%
Total general	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento realizado. DNNyA, 2022.

La desagregación según la cantidad de población permite crear un escenario sobre cómo están conformados los equipos de trabajo de los Servicios Locales, pudiendo atender a las debilidades en la capacidad de gestión, teniendo en cuenta las condiciones de trabajo de los equipos.

Como se observa en la tabla anterior, son las localidades más pequeñas (todas las comunas y los municipios de entre 2 mil y 30 mil habitantes) los que presentan los porcentajes más elevados de formas de contratación informal.

Los nodos o regiones de Santa Fe y Rafaela, así como las localidades de menor cantidad de habitantes son las que requieren, a nivel de gestión y de políticas públicas, mejorar las condiciones de los equipos para garantizar un despliegue territorial robusto y equitativo del sistema de protección integral.

Las entrevistas realizadas en profundidad confirmaron lo analizado a partir de los datos vertidos por los formularios digitales. Efectivamente, **las comunidades pequeñas cuentan con altos grados de informalidad laboral**. Prácticamente en la totalidad de servicios locales entrevistados de esas características las y los profesionales prestan servicios a los gobiernos locales en el marco de contratos de locación de servicios con remuneraciones muy por debajo del salario mínimo vital y móvil (es decir, por debajo de los \$33.000 aproximadamente). Además, las y los profesionales de estos servicios locales, considerando los niveles de informalidad y los salarios bajos, se ven obligados a trabajar también en otras reparticiones estatales, comunas o municipios de la región, o bien, de forma privada. Esto afecta a las intervenciones de los servicios locales, los cuales muchas veces se acotan a ciertos días a la semana, garantizando -en el mejor de los casos- guardias telefónicas los días restantes.

Asimismo, es importante recordar que se entrevistó a los servicios locales de ciudades grandes, por ejemplo Rosario y Santa Fe, y la informalidad laboral también resultó ser una condición que los atraviesa de manera estructural. La integración de ambos tipos de datos (entrevistas y relevamiento) ha permitido alimentar y consolidar la evidencia. Lo que indica que la problemática es aún más compleja y

no se relaciona sólo con la situación de localidades pequeñas (lo cual de por sí ya reviste niveles de gravedad y desigualdad), sino que también sucede en las ciudades medianas y grandes. Con ello se quiere decir que **la problemática en torno a las condiciones laborales no es únicamente presupuestaria sino también política respecto del modo en que el Estado agenda la situación de las infancias y de las adolescencias** y la condiciones de aquellos y aquellas que tienen el mandato de proteger y promover sus derechos.

Además de conocer las condiciones laborales, se consultó a los Servicios Locales por los recursos disponibles, tanto materiales (computadoras, teléfonos, conectividad a internet, movilidad, materiales varios de oficina, etc.) como humanos (cantidad de profesionales). Lo que permite dar cuenta de su percepción con respecto a si contaban con lo necesario para brindar un servicio de calidad.

TABLA 21

RECURSOS DISPONIBLES SEGÚN NODO

	Rafaela	Reconquista	Rosario	Santa Fe	Venado Tuerto	Total general
Insuficientes	73,17%	87,50%	71,05%	71,74%	80,95%	74,52%
Suficientes	26,83%	12,50%	27,63%	26,09%	19,05%	24,52%
NS/NC	0,00%	0,00%	1,32%	2,17%	0,00%	0,96%

Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento realizado. DNNyA, 2022.

Como se observa en la tabla 21, todos los servicios locales de todos los nodos indicaron que consideran que los recursos con los que cuentan son insuficientes. Los mayores porcentajes se ubican en Reconquista (87,50%) y Venado Tuerto (80,95%).

Avanzar en desagregar datos no solo por ubicación geográfica sino también por cantidad de población en las localidades brinda información clave a la hora de evaluar y monitorear una política pública.

GRÁFICO 03

RECURSOS DISPONIBLES POR LOCALIDADES SEGÚN RANGO DE POBLACIÓN



Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento realizado. DNNyA, 2022.

Al desagregar a los servicios locales según rango poblacional, se declara/indica en casi todas las categorías que los recursos con los que cuentan resultan insuficientes.

Cabe mencionar que la realización de las entrevistas

tanto a ciudades como comunas, así como el trabajo telefónico de seguimiento de los formularios, conjuntamente con el trabajo que la Defensoría ya viene desarrollando en distintas localidades, permite indicar algunas cuestiones en relación con estos datos.

Las ciudades más grandes que indicaron que los recursos no son suficientes en un 100%, muchas veces cuentan en la comparativa con muchos más recursos que las localidades más pequeñas. Obviamente que la complejidad y el volumen de situaciones que se manejan son mucho mayores en las grandes ciudades, pero lo que se ha registrado es que esta falta está más relacionada con la descoordinación entre áreas de un mismo gobierno y de distintos niveles de gobierno. En el caso de las localidades más pequeñas la situación que se constató tiene más que ver con la falta de llegada de planes y programas tanto nacionales como provinciales, situaciones laborales de mayor inestabilidad, equipos que rotan y cambian continuamente, o equipos que cubren varias localidades o áreas dentro de un mismo gobierno local.

Todo esto nuevamente lleva a mirar con más detenimiento de qué manera se ha indicado lo relativo a la coordinación y la implementación de las mismas como una gran debilidad para plasmar un Sistema de Protección Integral que tenga en cuenta estas diferencias territoriales a la hora de pensar el diseño de una política.

En este sentido y para aportar en términos de seguimiento y evaluación a las políticas públicas de infancias y juventudes, se les consultó a los servicios locales relevados qué recursos se requerirían para el mejor funcionamiento, solicitándoles indicar hasta 3 opciones.

TABLA 22

RECURSOS NECESARIOS POR NODO O REGIÓN Y TOTAL PROVINCIAL

Valores	Rafaela	Reconquista	Rosario	Santa Fe	Venado Tuerto	Total general
Computadora	57%	71%	61%	61%	59%	60%
Teléfono fijo	27%	19%	17%	18%	12%	18%
Celulares	40%	33%	44%	52%	59%	44%
Movilidad	47%	57%	54%	45%	47%	49%
Conectividad (WiFi,datos)	27%	10%	19%	9%	12%	16%
Materiales de oficina	40%	43%	43%	48%	29%	41%
Impresoras	47%	48%	43%	45%	65%	46%
Profesionales	73%	76%	65%	67%	65%	67%

Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento realizado. DNNyA, 2022.

Según los datos generales a nivel provincial, el 67% de los servicios locales indicó precisar más profesionales y en un 60% más computadoras. Entre el 40 al 50% de los servicios locales indicaron la necesidad de: movilidad, impresoras, celulares, materiales de oficina, todos ellos elementos básicos para el desarrollo del trabajo de estos organismos.

Poder acercarse a datos con corte territorial en este tipo de relevamiento y en esta dimensión es fundamental como señal para revisar cuáles son las necesidades en el territorio para desarrollar el trabajo de mayor cercanía con la ciudadanía.

TABLA 23

RECURSOS NECESARIOS POR RANGO DE POBLACIÓN DE COMUNAS

	Comuna menor de 2 mil	Comuna entre 2 y 10 mil	Total Comuna
Computadora	61%	64%	62%
Teléfono fijo	19%	13%	17%
Celulares	42%	53%	46%
Movilidad	39%	62%	48%
Conectividad (Wi Fi, datos)	21%	9%	16%
Materiales de oficina	48%	29%	41%
Impresoras	52%	42%	48%
Profesionales	62%	76%	67%

Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento realizado. DNNyA, 2022.

TABLA 24

RECURSOS NECESARIOS POR RANGO DE POBLACIÓN DE MUNICIPIOS

	Municipio entre 2 y 10 mil	Municipio entre 10 y 30 mil	Municipio entre 30 y 200mil	Municipio mayor de 200 mil	Total municipio
Computadora	100%	48%	57%	100%	58%
Teléfono fijo	67%	24%	14%	0%	24%
Celulares	67%	33%	43%	100%	42%
Movilidad	33%	67%	43%	100%	61%
Conectividad (WiFi,datos)	0%	19%	14%	0%	15%
Materiales de oficina	67%	48%	29%	50%	45%
Impresoras	67%	48%	14%	50%	42%
Profesionales	100%	71%	71%	50%	73%

Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento realizado. DNNyA, 2022.

Como se refleja en la tabla 23 relativa a las comunas, los recursos más necesarios se ubican en las computadoras y en profesionales. Nuevamente en los servicios locales de los municipios más grandes parecen requerir todo tipo de recursos para poder desarrollar sus tareas y funciones. En la respuesta de los municipios más grandes (tabla 24) se observa que el 100% indica necesidad de: computadoras, celulares y movilidad. Las comunas más pequeñas indican requerir todo tipo de recursos para la labor diaria a valores mayores al 40%: impresoras, material de oficina, movilidad, celulares. La cuestión de la movilidad es también crucial para pensar el alcance y la posibilidad de las intervenciones. Este recurso presenta los porcentajes más altos en las ciudades en todas sus desagregaciones y en las comunas de entre 2 y 10 mil habitantes.

Cabe mencionar que, si bien comparativamente los valores relativos a conectividad son bajos en relación con el resto de los recursos, los más altos se registran

en las comunas de menos de 2000 habitantes (21%) y las ciudades de entre 10 y 30 mil habitantes. El dato sobre la conectividad reviste un carácter primordial para el desarrollo del trabajo, más aún con el contexto que se ha atravesado en los dos últimos años de gestión en el marco de la pandemia por Covid-19.

C. SISTEMA DE PROTECCIÓN: ACTORES Y ARTICULACIONES

Como se indicó, la producción de conocimiento de la Defensoría con el objetivo de incidir en las políticas públicas se asienta en una mirada sistémica. Por ello, para pensar el funcionamiento de los servicios locales y el primer nivel de intervención, el relevamiento indagó sobre las áreas desde donde éstos reciben situaciones que demandan su atención o el establecimiento de articulaciones.

El sentido de esta pregunta radicó en conocer el mapeo de actores con los que desde el servicio local se articula y se trabaja en pos de abordar situaciones de vulneración de derechos.

Para responder esta pregunta se les solicitó indicar las tres áreas desde donde se reciben situaciones. La información relevada fue desagregada tanto a nivel de los nodos como en los rangos de población de las localidades.



TABLA 25

ÁREA DESDE DONDE EL SERVICIO LOCAL RECIBE SITUACIONES.
POR NODO O REGIÓN Y TOTAL PROVINCIAL

Valores	Rafaela	Reconquista	Rosario	Santa Fe	Venado Tuerto	Total general
Poder Ejecutivo provincial: 1 Desarrollo social	7%	12%	20%	17%	19%	16%
Poder Ejecutivo provincial: 2 Educación	56%	48%	54%	53%	38%	52%
Poder Ejecutivo provincial: 3 Salud	22%	28%	19%	30%	24%	23%
Poder Ejecutivo provincial: 4 Seguridad	10%	36%	9%	26%	5%	15%
Poder Ejecutivo provincial: 5 Justicia y DDHH	7%	20%	16%	13%	5%	13%
Poder Ejecutivo provincial: 6 Otras áreas	0%	4%	5%	2%	0%	3%

(continúa en la página siguiente)



Poder ejecutivo local: 1 Desarrollo Social	37%	36%	45%	38%	43%	41%
Poder ejecutivo local: 2 Salud	37%	44%	49%	49%	43%	45%
Poder ejecutivo local: 3 otras dependencias	7%	20%	21%	17%	10%	16%
[c. Poder Judicial	24%	36%	43%	23%	43%	34%
Instituciones religiosas	2%	4%	5%	17%	0%	7%
Organizaciones Sociedad Civil	2%	8%	6%	15%	14%	8%
Defensoría NNyA	24%	36%	14%	15%	19%	19%
Otras instituciones de otras provincias /gobiernos locales	17%	24%	15%	19%	14%	17%
Ciudadanía	22%	28%	38%	47%	24%	34%
Otras	12%	16%	10%	11%	19%	12%

Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento realizado. DNNyA, 2022.

Como se puede observar en la tabla 25, del total de menciones que realizaron los Servicios Locales a nivel provincial surge que **la mayor cantidad de situaciones se reciben desde Educación (52%), desde áreas de salud local (45%), de algún área de desarrollo social de nivel local (41%) así como del poder judicial (34%), y de forma directa desde la ciudadanía.**

Si la información se desagrega por nodo se observan comportamientos similares a las generales, pero con especificidades que pueden tomarse como señales del funcionamiento territorial propio.

En todos los nodos es el área de educación con la que se establecen más vínculos con los servicios locales. En los nodos Rosario (45%), Santa Fe (38%) y Venado Tuerto (43%) aparecen las áreas de salud local como otro espacio de referencia de trabajo de derivación de situaciones.

Respecto del poder judicial, se observa que los servicios locales de los nodos de Rosario y Venado Tuerto indicaron con porcentajes superiores a la media provincial que se trata de una de las tres principales áreas desde donde reciben situaciones.

Por su parte, los porcentajes indicados para áreas sociales de nivel provincial (Desarrollo Social - Órgano de aplicación) superiores a la media corresponde a los nodos de Rosario, Venado Tuerto y Santa Fe pero (porcentajes que rondan el 20%). En este sentido, podría considerarse un porcentaje relativamente bajo en la comparativa teniendo en cuenta que los servicios locales suponen una organización de carácter mixto entre provincia y municipio, entre áreas sociales. Es evidente que salud en sus distintos niveles y educación siguen siendo las áreas con mayor presencia y alcance territorial, lo cual queda de manifiesto con los porcentajes indicados.

Es importante destacar el porcentaje relativamente alto con el que aparece el poder judicial. Esto podría indicar una cierta labilidad de algunas áreas sociales de los ejecutivos en sus distintos niveles, teniendo en cuenta que se trata de articulaciones y derivaciones desde el Poder Judicial, detrás de lo cual subyace en ocasiones la intervención de la policía, que implica un abordaje más bien punitivo que integral.

TABLA 26

ÁREA DESDE DONDE EL SERVICIO LOCAL RECIBE SITUACIONES.
POR COMUNA SEGÚN RANGO DE POBLACIÓN

	Comuna menor de 2 mil	Comuna entre 2 y 10 mil	Total Comuna
Poder Ejecutivo provincial: 1 Desarrollo social	16%	19%	17%
Poder Ejecutivo provincial: 2 Educación	53%	55%	54%
Poder Ejecutivo provincial: 3 Salud	25%	23%	24%
Poder Ejecutivo provincial: 4 Seguridad	13%	15%	14%
Poder Ejecutivo provincial: 5 Justicia y DDHH	10%	15%	12%
Poder Ejecutivo provincial: 6 Otras áreas	3%	5%	4%
Poder ejecutivo local: 3 otras dependencias	17%	18%	17%
Poder ejecutivo local: 1 Desarrollo Social	40%	48%	43%
Poder ejecutivo local: 2 Salud	47%	45%	46%

(continúa en la página siguiente)

Poder Judicial	27%	29%	28%
Instituciones religiosas	9%	3%	7%
Organizaciones Sociedad Civil	9%	5%	8%
Defensoría NNyA	24%	23%	23%
Otras instituciones de otras provincias /gobiernos locales	23%	13%	19%
Ciudadanía	30%	34%	32%
Otras	12%	19%	15%

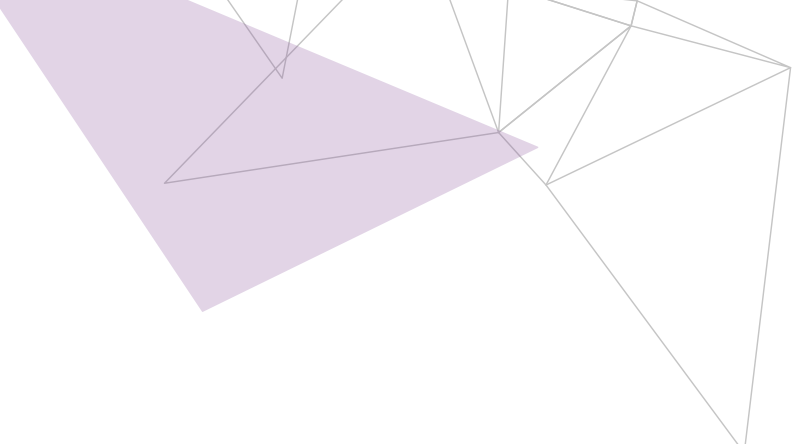
Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento realizado. DNNyA, 2022.

TABLA 27

ÁREA DESDE DONDE EL SERVICIO LOCAL RECIBE SITUACIONES.
POR MUNICIPIO SEGÚN RANGO DE POBLACIÓN

	Municipio entre 10 y 30 mil	Municipio entre 30 y 200 mil	Municipio mayor de 200 mil	Total municipio
Poder Ejecutivo provincial: 1 Desarrollo social	8%	25%	50%	13%
Poder Ejecutivo provincial: 2 Educación	58%	50%	50%	53%
Poder Ejecutivo provincial: 3 Salud	21%	38%	50%	25%
Poder Ejecutivo provincial: 4 Seguridad	21%	38%	0%	25%
Poder Ejecutivo provincial: 5 Justicia y DDHH	21%	25%	0%	20%

(continúa en la página siguiente)



Poder Ejecutivo provincial: 6 Otras áreas	0%	0%	0%	0%
Poder ejecutivo local: 3 otras dependencias	21%	0%	0%	15%
Poder ejecutivo local: 1 Desarrollo Social	42%	0%	0%	38%
Poder ejecutivo local: 2 Salud	54%	25%	50%	48%
Poder Judicial	58%	88%	100%	65%
Instituciones religiosas	4%	0%	0%	5%
Organizaciones Sociedad Civil	13%	0%	0%	13%
Defensoría NNyA	4%	0%	0%	5%
Otras instituciones de otras provincias /gobiernos locales	17%	0%	0%	13%
Ciudadanía	50%	50%	0%	50%
Otras	4%	0%	0%	3%

Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento realizado. DNNyA, 2022.

Respecto de un análisis desde las localidades según su rango de población, se mantienen los mismos comportamientos. No obstante, en las comunas en todas sus variables vemos un porcentaje mucho menor (que oscila entre 15 y el 20%) para derivaciones desde ámbitos de desarrollo social de la provincia. En los municipios más chicos se sostiene una tendencia similar, mientras que en las grandes ciudades este porcentaje se incrementa ampliamente, llegando a un rango entre el 25% y el 50%. Esto implicaría una mayor presencia y vínculo entre los organismos provinciales y los servicios locales de las ciudades más grandes. Esta diferencia en los registros podría dar una señal de la **disímil llegada al territorio de las áreas sociales de la provincia, hablando de una concentración y priorización en las grandes ciudades.**

Asimismo, en el relevamiento se les consultó a los servicios locales si encontraron dificultades para la solicitud de una medida de protección excepcional (MPE) y de esta manera tener un acercamiento al vínculo entre estos organismos y el órgano de aplicación. Esta cuestión se indagó en mayor profundidad en las entrevistas con referentes de los mismos.

TABLA 28

DIFICULTADES PARA LA TOMA DE UNA MPE.
SEGÚN NODO Y TOTAL PROVINCIAL

	Rafaela	Reconquista	Rosario	Santa Fe	Venado Tuerto	Total general
NO	63,41%	70,83%	61,84%	47,83%	85,71%	62,50%
SI	17,07%	12,50%	28,95%	21,74%	14,29%	21,63%
NS/NC	19,51%	16,67%	9,21%	30,43%	0,00%	15,87%
Total General	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento realizado. DNNyA, 2022.

Como se puede analizar en la tabla anterior, el porcentaje mayoritario de los servicios locales indicaron no haber registrado dificultades para la toma de una MPE. Sin embargo, es notorio el porcentaje alto que no contestó este apartado. Esta respuesta permite

inferir algunas reflexiones en relación con el vínculo de estos servicios locales con el órgano de aplicación.

Si consideramos la información relativa a los recur-

sos destinados a movilidad, por ejemplo, los servicios locales de las comunidades pequeñas suelen tener dificultades para articular con **las delegaciones ya que no cuentan con insumos para trasladados y porque, a su vez, las delegaciones también tienen dificultades para llegar a todo el territorio**. Por otro lado, de acuerdo a las entrevistas realizadas, fue posible comprobar que la toma de una MPE en una localidad pequeña suele tener impactos directos hacia las y los profesionales del servicio local que, sin la presencia de una terceridad como son los equipos del órgano de aplicación, la toma de la medida recae y resiente los vínculos comunitarios.

Por lo dicho, es posible inferir que en las localidades pequeñas se evitan la implementación de MPE, lo cual no supone la inexistencia de problemáticas que requieran de este tipo de intervención, ni tampoco supone que la situación no se aborde, sino que no se *formaliza* en una MPE. Esto implica la **prevalencia de abordajes comunitarios y territoriales frente a las dificultades de actuación por parte de los órganos correspondientes**.

Realizando una lectura de este dato desde los nodos en los que se puede dividir la provincia se observa que Rosario y Santa Fe refieren haber tenido más dificultades a la hora de solicitar la toma de una MPE con porcentajes que superan a la media provincial.

TABLA 29

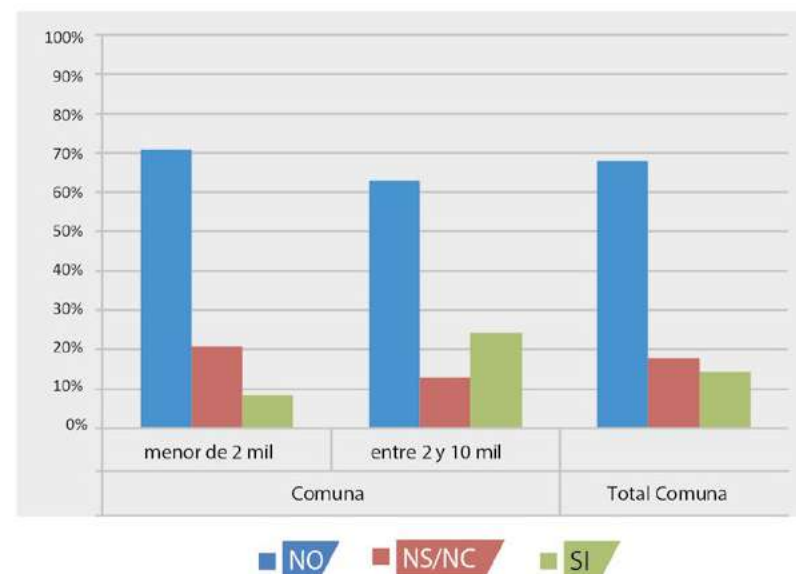
DIFICULTADES PARA LA TOMA DE UNA MPE.
SEGÚN RANGO DE POBLACIÓN DE COMUNAS

	menor de 2 mil	entre 2 y 10 mil	Total Comuna
NO	70,75%	62,90%	67,86%
NS/NC	20,75%	12,90%	17,86%
SI	8,49%	24,19%	14,29%
Total General	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento realizado. DNNyA, 2022.

GRÁFICO 04

DIFICULTADES PARA SOLICITAR UNA MPE.
SEGÚN RANGO DE POBLACIÓN DE COMUNAS



Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento realizado. DNNyA, 2022.



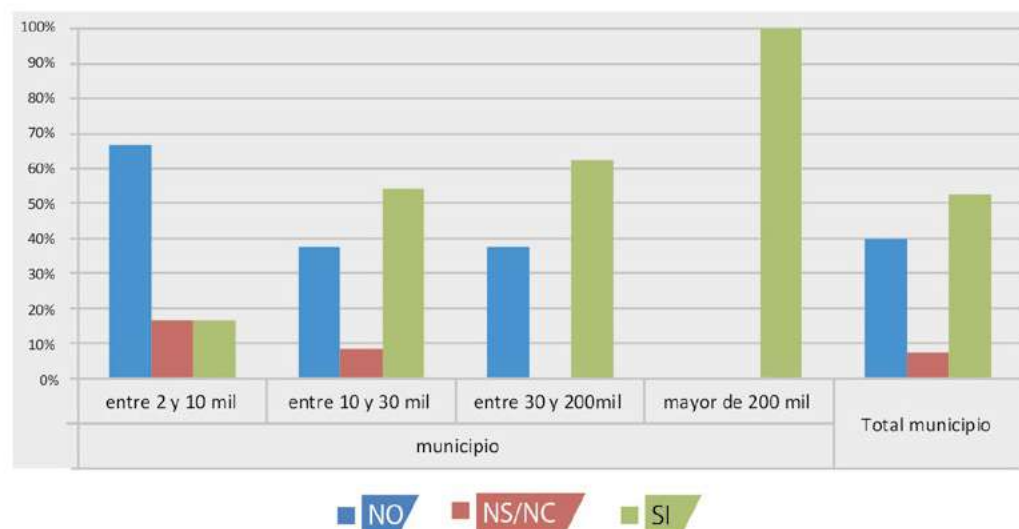
TABLA 30

DIFICULTADES PARA LA TOMA DE UNA MPE.
SEGÚN RANGO DE POBLACIÓN DE MUNICIPIOS.

	municipio				Total municipio
	entre 2 y 10 mil	entre 10 y 30 mil	entre 30 y 200mil	mayor de 200 mil	
NO	66,67%	37,50%	37,50%	0,00%	40,00%
NS/NC	16,67%	8,33%	0,00%	0,00%	7,50%
SI	16,67%	54,17%	62,50%	100,00%	52,50%
Total General	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento realizado. DNNyA, 2022.

GRÁFICO 05

DIFICULTADES PARA SOLICITAR UNA MPE.
SEGÚN RANGO DE POBLACIÓN DE MUNICIPIOS

Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento realizado. DNNyA, 2022.

Es interesante visualizar cómo este dato se modifica a través de un análisis desde el rango de población de las localidades (tabla 30). En el caso de las comunas se observa que el porcentaje de respuestas mantiene la tendencia anterior. No obstante, el porcentaje de respuestas NS/NC se incrementa. Esto puede deberse -y de alguna manera las entrevistas refuerzan esta idea,- de que las localidades más pequeñas no cuentan con una

presencia tan cabal del órgano de aplicación. Es decir, muchas veces en estas localidades, los servicios locales resuelven situaciones con los recursos que cuentan. Se podría pensar que muchas de dichas situaciones deberían estar enmarcadas en una MPE, pero en el apremio del abordaje y ante la falta de presencia e incluso de legitimidad de las delegaciones del órgano de aplicación, se avanza en la intervención.

Con esto es posible afirmar que es necesario **revisar la falta de llegada territorial de los organismos provinciales, por un lado y, por otro lado, ponderar las prácticas territoriales que abordan la situaciones de las infancias y las adolescencias vulneradas**, a fin de priorizar las prácticas de cuidado desde un enfoque territorial, con insumos que permitan opciones como familias ampliadas, familias de comunidad, centros de día, etc.

Las tendencias se modifican cuando el análisis se realiza desde las ciudades: en las más grandes se invierte. Para los rangos de entre 10 y 30 mil, 30 y 200 mil, más de 200 mil habitantes, más del 50% de los servicios locales alcanzando al 100% en las ciudades más grandes, identifican dificultades a la hora de una toma de una MPE. Este dato permite reforzar lo anteriormente inferido respecto a que se registran dificultades en las ciudades más grandes, lo cual coincide con los lugares donde el órgano de aplicación tiene mayor presencia. Esto implica que **donde la Secretaría de Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia tiene mayor presencia aparecen con más fuerza las diferencias de criterio a la hora de definir una MPE.**

D. PROBLEMÁTICAS QUE TRABAJAN LOS SERVICIOS LOCALES

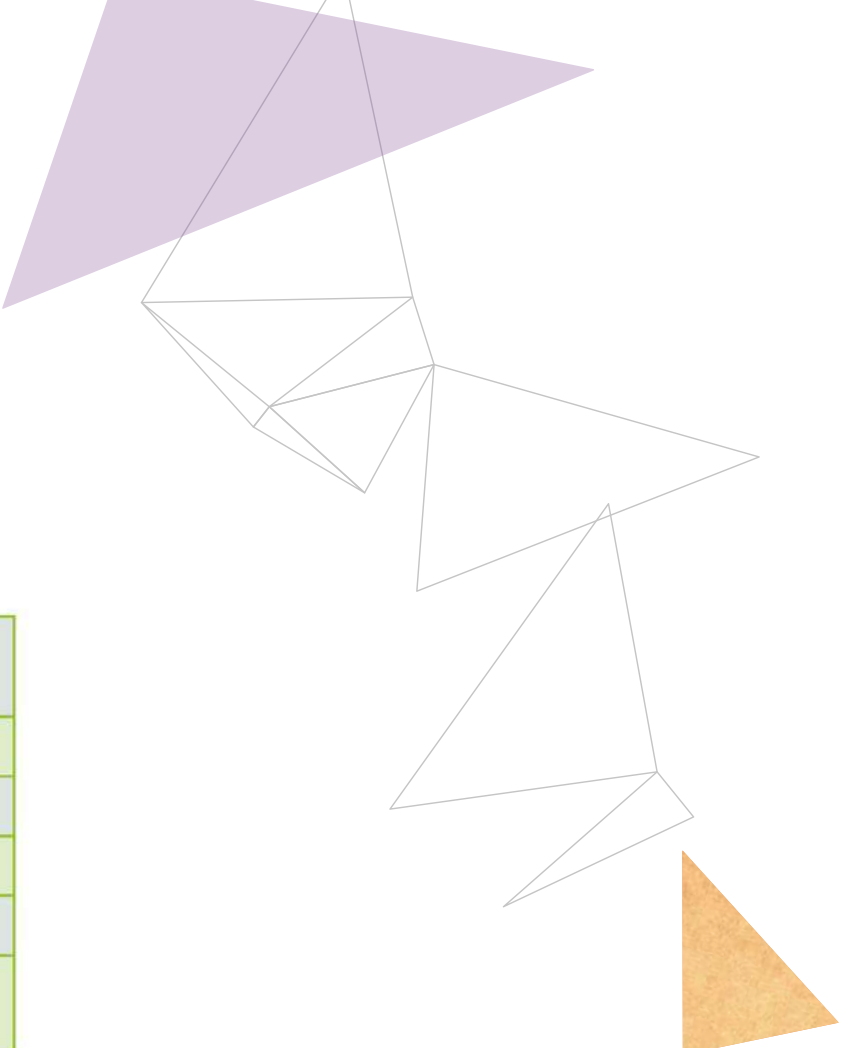
La información sobre las problemáticas se vuelve clave como instrumento para pensar los programas y las políticas que son necesarias reforzar en los distintos puntos de la provincia. Asimismo resulta interesante contextualizar los datos, teniendo en cuenta que los mismos se relevaron en pleno desarrollo del segundo año de la pandemia ocasionada por Covid-19, lo cual probablemente haya impactado de lleno en varias problemáticas estructurales.

TABLA 31

PRINCIPALES TEMÁTICAS QUE RECIBEN LOS SERVICIOS LOCALES. TOTAL PROVINCIAL

Valores	Total general
Nutrición	23
Violencia Familiar	155
Violencia de género	86
Abuso sexual	95
Violencia institucional	1
Asistencia material/económica	120
Acceso a la salud	56
Acceso a la educación	87
Género y diversidad	16

(continúa en la página siguiente)



Identificación civil (tramitación de documento, inscripciones, cambio de identidad, búsqueda de identidad)	29
Seguridad social	24
Discapacidad	45
Vivienda	59
Situación de calle	6
Problemáticas derivadas de la privación de la libertad de mujeres, adolescentes y adultos	5
Otros	14
Acceso a la justicia	26

Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento realizado. DNNyA, 2022.

De acuerdo a la tabla 31, las problemáticas sobre las que más trabajan los servicios locales son las siguientes:

- Violencia familiar
- Asistencia económica
- Abuso sexual
- Violencia de género
- Acceso a la educación

Si se desagrega la información por nodo se detectan tendencias similares a las generales aunque algunas temáticas presentan mayor incidencia a nivel territorial que otras. El siguiente cuadro lo expresa:

TABLA 32

PROBLEMÁTICAS CON LAS QUE TRABAJAN LOS SERVICIOS LOCALES SEGÚN NODO O REGIÓN

Nodos o Regiones	Reconquista	Rafaela	Rosario	Santa Fe	Venado Tuerto
Problemáticas	Violencia familiar	Violencia familiar	Violencia Familiar	Violencia Familiar	Violencia familiar
	Asistencia material y económica	Abuso sexual	Asistencia material/económica	Asistencia económica	Asistencia económica
	Abuso sexual	Acceso a la educación	Acceso a la educación	Abuso sexual	Violencia de género
		Asistencia económica	Violencia de género	Violencia de género	
			Abuso sexual	Acceso a la educación	

Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento realizado. DNNyA, 2022.

Para el caso de las comunas se observan las mismas tendencias. Lo único que se registra es una indicación similar en la recepción de situaciones de violencia familiar y asistencia familiar. En las comunas más pequeñas (menos de 2 mil habitantes) situaciones relativas al acceso a la educación registran también una gran incidencia, así como violencia de género.

En el caso de las ciudades se mantienen las mismas tendencias registradas en las desagregaciones anteriores.

Con ello se quiere decir que, pese a las diferencias en cuanto al rango poblacional y, sobre todo, pese a las desigualdades en materia de recursos y presupuestos señaladas en este capítulo, las problemáticas suelen ser las mismas en todas las localidades que participaron del relevamiento. Sin embargo, de acuerdo al territorio puede haber más o menos recursos para abordarlas, más o menos articulación, más o menos presencia del órgano de aplicación y, en efecto, más o menos oportunidades de desarrollo en términos generales para el conjunto de la población y para las niñas, niños y adolescentes en particular.

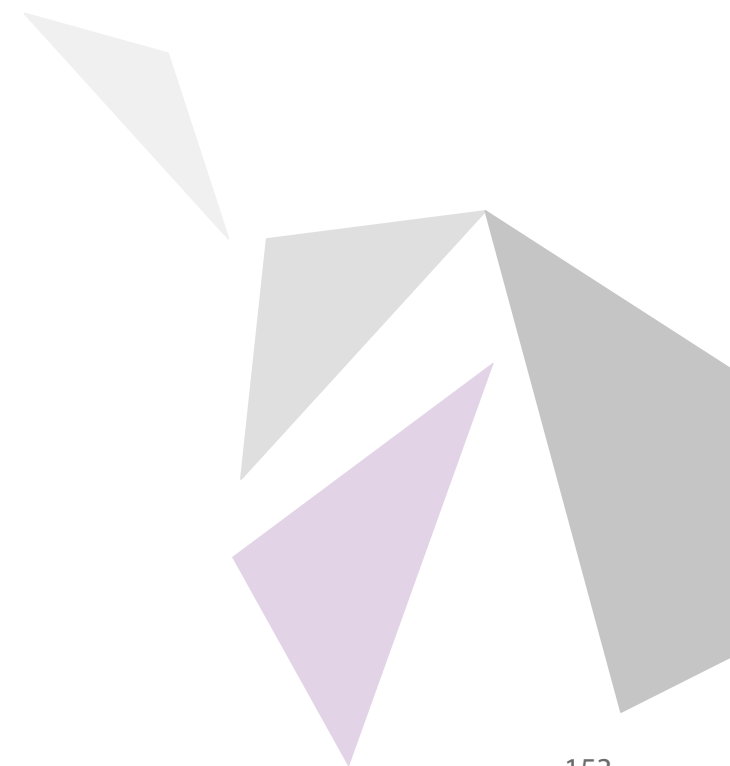
Cabe señalar que, en el marco de las entrevistas

realizadas se señaló la inexistencia de programas y de políticas orientadas a las juventudes y adolescencias. En materia de primer empleo, vivienda, educación, consumo. Además, es posible relevar este dato desde el trabajo que la Defensoría viene haciendo, ya sea desde las líneas de monitoreo como de atención. El enfoque de juventudes y adolescencias da cuenta de la necesidad de interseccionalidad de las políticas públicas, en este caso considerando la edad, pero también por el género y lugar de nacimiento.

Con esta información relativa a las problemáticas no solo es posible dilucidar aquellos componentes que deberían conformar una agenda amplia y certera de las infancias en la provincia, sino también da cuenta de la necesidad de **leer tales problemáticas en clave territorial**, considerando y fortaleciendo las capacidades instaladas y contemplando las necesidades específicas de cada comuna, localidad, o ciudad.

No es lo mismo abordar problemáticas complejas como las violencias en una ciudad que en una localidad pequeña, ya que la diferencia de recursos y capacidades que se ha puesto de evidencia a través del relevamiento realizado da cuenta de inequidades en el acceso a derechos

según el lugar de nacimiento. Vale la pena destacar este dato, dado que se registra inclusive al interior de los mismos centros urbanos.





5.4

La voz de las niñas, niños y adolescentes en el Programa

CON LOS COLORES DE LAS VOCES

A lo largo de los diez primeros años de la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe, como organismo de control de las políticas públicas de infancias, se ha podido contar con experiencia y evidencia sobre el Sistema de Protección Integral. Durante este tiempo, se pasó de la exigencia y seguimiento de la conformación de los Servicios Locales de Protección Integral al relevamiento sobre la toma de MPE. Así también se sostuvo la actividad de monitoreo para la incidencia, insistiendo en que el Sistema de Justicia Penal Juvenil sea considerado parte del Sistema de Protección, **priorizando de este modo a las niñas, niños y adolescentes más vulnerados**. Luego, más recientemente y en concordancia con diversos posicionamientos de organismos especializados en los derechos humanos de la niñez y la adolescencia y, como consecuencia del impacto de la crisis socioeconómica en las infancias y juventudes (agudizado por la pandemia de COVID-19), la visión del trabajo a continuar (sin inte-

rrumpir los ejes priorizados) se centró en el **primer nivel de intervención y en el rol de los gobiernos locales en la promoción de derechos y toma de Medidas de Protección Integral**.

Sin dudas, esta es una línea de trabajo que queda por desarrollar con mayor profundidad dentro del Sistema de Protección. La articulación estratégica con los territorios y el acompañamiento, para que se visibilice y revalorice a la promoción de derechos como parte de la protección integral y de la prevención de vulneraciones, es una prioridad pendiente tanto en los presupuestos como en la conformación de los equipos para tal fin. Esta no sólo es una observación a partir de la experiencia de la Defensoría, sino además coincide con los aportes de varios referentes y organismos especializados, así como también con las devoluciones de los propios servicios locales entrevistados en el marco de este relevamiento. Aún queda mucho camino por recorrer para plasmar la Convención sobre los Derechos del Niño con los

colores y formas de cada territorio. A más de 30 años de su sanción, es tiempo de preguntarles a las niñas, niños y adolescentes cómo lo consideran; para poder pensar global y actuar local, con ojos de niñas y niños. Las estrategias de promoción de derechos abren el juego a trabajar procesos a largo plazo, a propiciar transformaciones culturales, a prevenir vulneraciones, y a que las voces de las infancias y adolescencias sean oídas y tenidas en cuenta. Así comprendida, la promoción de derechos con la participación de las y los niños y jóvenes, es un llamado a que, desde el Estado en todos sus niveles y poderes, se escuchen sus opiniones para co-crear políticas y culturas que los protejan y defiendan.

Es en esta revisión y reflexión que el tercer eje del programa “Desde y hacia el territorio” se centró en el protagonismo de la niñez y la adolescencia dentro del Sistema de Protección Integral. Este propósito, sumado al objetivo específico 1, que consistió en *visibilizar y priorizar a niñas, niños y adolescentes en*



las agendas gubernamentales locales como sujetos de derechos, dieron el marco al desarrollo de dos líneas de acción. Por un lado, la impresión y distribución de materiales de promoción de derechos, y por otro, una serie de encuentros/talleres con niñas, niños y adolescentes.

PALABRAS CAMINANTES

La idea de impresión y distribución de materiales destinados a las infancias comenzó a gestarse y llevarse a cabo un año antes, en 2020, durante el contexto de aislamiento y educación remota. Desde el comienzo de la pandemia y con la imposibilidad de que niñas, niños y adolescentes asistan a las escuelas y sus espacios de participación y recreación, la Defensoría elaboró contenidos digitales⁸⁵ para acompañar a las infancias y adolescencias durante el tiempo de permanencia en sus casas. De este primer período surgieron los posteos cotidianos de “Propaguemos el cuidado”, “Imaginario para estar en casa” y “Voces versus virus”, que fueron publicados en el sitio web y las redes sociales⁸⁶, desde donde se compartieron y multiplicaron gracias a bibliotecas populares, escuelas, colectivos, organizaciones, que amplificaron las propuestas para que puedan llegar a más chicas y chicos.

Sin embargo, el estar disponible *online* no significa que llegue a todas y todos. Entonces, comenzó un trabajo sostenido para que algunas de las palabras de la Defensoría lleguen en papel, a niñas y niños y a quienes las/os acompañan. En ese armado, los Servicios Locales y sus trabajos en comunas, en grandes y pequeñas ciudades, fueron los nexos y mediadores fundamentales. Gracias a estos espacios y equipos, a los CAF y comedores populares fue posible comenzar a pensar que la propuesta llegue a más lugares en toda la provincia.

Así, se fue conformando el kit de palabras *caminantes*, que son juegos con palabras, palabras para inventar más palabras, palabras para caminar un tablero con muchos caminos posibles, palabras para leer sobre el almohadón y para conversar después en una caminata. Juegos y cuentos que llegan por los charquitos que deja el chaparrón, por el viento que arremolina los peinados, por el asombro de recibir una carta en la puerta. Son

palabras inquietas, que ya se habían cansado de estar en las pantallas. Palabras que anduvieron por diversos territorios, pero con un mismo destino: llegar a las niñas y niños para decirles que *tienen mucho para contar*.

Y, hablando de contar, contar con materiales de promoción de derechos permitió comenzar a abrir articulaciones y a entamar a la Defensoría con diversas instituciones a lo largo de toda la provincia. En este sentido, recibir las impresiones fue constituyéndose en mucho más que una logística de distribución, fue la posibilidad de hacer contacto, de entablar conversaciones, de conocer más de cerca la labor en cada ciudad, comuna, pueblo, paraje. En lo local, la propuesta significó una invitación a reunirse, a convocar a actores, a articular ideas para hacer llegar las publicaciones a cada espacio y a las niñas, niños y adolescentes que participan de los mismos; pero siempre de un modo propio. Las dos líneas de trabajo para llevar adelante este eje y objetivo del Programa, se pensaron de mane-

85- Disponibles online en: <https://www.defensorianna.gob.ar/materiales/campanas>

86- Facebook: <https://www.facebook.com/DefensoriaNNyA/>; Twitter: <https://twitter.com/DefensoriaNNyA>; Instagram: <https://www.instagram.com/defensoriannya/>





ra articulada. En un aspecto, llegar a las localidades con propuestas de encuentros entre generaciones a partir de tiempos de juegos y lecturas, para que las palabras puedan decirse, circular, ser oídas, fue una forma en la que la Defensoría pudo llegar a niñas, niños y adolescentes a partir de la articulación de otras personas adultas y de quienes habitan sus mismos territorios. Fue propiciar oportunidades de escucha a mayor escala de la que el organismo de manera directa podía abarcar, fue abrir la puerta para salir a jugar.

Con esta invitación se pudo llegar a **45 localidades** en las **cinco regiones** de la provincia, a más de **460 espacios e instituciones** (entre ellos gobiernos locales, escuelas, organizaciones no gubernamentales, centros comunitarios, centros de salud) que trabajan los derechos humanos de la niñez y la adolescencia y de los cuales participan alrededor de **11.500 niñas, niños y adolescentes**, llegando a distribuir más de **91.000 materiales didácticos, juegos y cuentos** a

escala provincial. Asimismo, se distribuyeron en las noventa instituciones de acogimiento que se encuentran en Santa Fe y en las 36 delegaciones de la Defensoría del Pueblo.

Detrás de cada uno de estos números están los nombres propios, los equipos, la circulación de contactos, las llamadas y mensajes, la coordinación para el retiro; una minuciosa labor sostenida de manera conjunta y que solo de ese modo ha sido posible.

Hubo diversidad de experiencias con cada gobierno local, una de ellas fue de las primeras que abrió camino y confirmó que la propuesta iba a viajar por toda la provincia. Traer acá su propio relato es una manera de narrar de forma colectiva, una partecita de este trayecto compartido. Otra experiencia trajo la maravillosa oportunidad de recorrer la cuña boscosa y prestarle atención a lo que hace tiempo no es tenido en cuenta... Aún quedan muchas infancias y adolescencias por ser escuchadas, muchas anécdotas en sus relatos por conocer.



Tejiendo redes en el territorio: La “bolsita regalona” de Cañada Rosquín

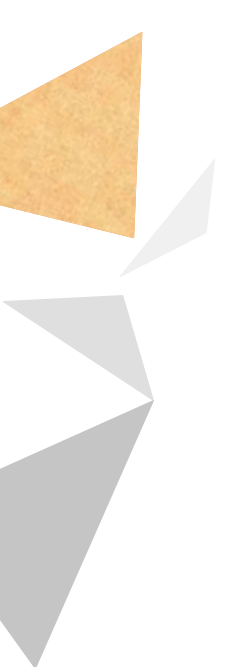
En el año 2020, en contexto de pandemia, desde el Servicio Local de promoción y protección de derechos de la Comuna Cañada Rosquín surge la propuesta de poder llegar a cada casa con un kit de recursos. La iniciativa se llamó “la bolsita regalona” y su objetivo principal consistió en reivindicar al mes de las infancias no como una mera fecha comercial sino en pos de promover los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Además, tuvimos diferentes objetivos específicos:

- Visualizar que las niñas y los niños son sujetos de derechos únicos e irrepetibles y que, por lo tanto, las infancias son diversas.
- Sostener la iniciativa desde el juego y la creación, la imaginación, la solidaridad y la no competencia.
- Acercar una serie de objetos que no requieran pautas establecidas como única forma de uso, ni se interprete un género dado o un grupo particular.
- Brindar la posibilidad de que se establezcan espacios de disfrute y encuentro familiar en donde las distintas generaciones puedan interferir y ser partícipes de la propuesta, habilitando la comunicación y la transmisión de cariño.

La bolsita regalona fue un recurso que se nos ocurrió para llegar a cada domicilio. En 2020, y gracias al aporte de la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe y sus materiales, pudimos llevarlo a cabo. En 2021 quisimos redoblar esta apuesta y la bolsita regalona llegó, con otros recursos, a todos los domicilios de la localidad. Porque, más allá de que vivan o no niñas y niños en esos hogares sabemos que de alguna manera, un vecino, una vecina, algún familiar, una sobrina, un nieto, pasa por esa vivienda, por ese hogar. Y la idea era que estuvieran esos recursos para justamente propiciar esos espacios de juego en donde no sea meramente dirigido a una franja etaria, sino que sea una cuestión intergeneracional, de disfrute y encuentro.

Y así fue como pudimos llevar a cabo esto, gracias también a personas de la comunidad, personas voluntarias que se sumaron tanto en el armado de las bolsitas como en la distribución, que se llevó a cabo en un solo día para poder llegar a todos los hogares de la localidad a la vez. Con el pasar de los días hemos podido sentir que había superado ampliamente nuestras expectativas, porque los recursos eran utilizados, nos mandaban fotografías de familias enteras jugando. La verdad es que fue muy grato poder llegar y sobre todo poder transmitir un poco el mensaje que se pretendía más allá del objeto en sí.

Agradecemos infinitamente a la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe.



Desandando para andar...

Soy Milena, psicóloga de profesión, vengo de vastos recorridos en los que las vulneraciones de derechos estaban naturalizadas y silenciadas en las infancias de nuestro norte santafesino. Por aquellos primeros tiempos, los equipos locales comenzaban a aparecer en el horizonte político sin muchos lineamientos y con modos artesanales de intervención. Los flagelos a las infancias seguían generando frustración e impotencia en los actores locales comprometidos en el proceso de transformación social, político y legislativo pero sabíamos que el cambio de paradigma comenzaba y las resistencias hacían su parte.

Trabajé y trabajamos como hormigas tenaces en las comunas de todo el territorio. Nos convocamos, nos reunimos, insistimos, viajamos, articulamos por una situación y otra, incansables. Llegamos a los fiscales, presidentes comunales, equipos territoriales, educadores, con una pregunta, con una idea, con una propuesta, con acciones que cuiden, que movilicen, que promuevan cambios.

Así conocí la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe y comenzamos a gestar otra idea y a incluirme e incluirnos en otro proyecto. Empezamos a plantear posibilidades, promover encuentros, generar oportunidades, pedir habilitaciones, así comenzó lo dinámico del proyecto.

Y de ese modo llegaron los materiales y fueron la excusa de los encuentros, moviendo los proyectos institucionales de la ESI y haciendo de la promoción de derechos un eje fundamental del proceso. Pensábamos en las distintas realidades, en talleres pilotos que sean multiplicados en todo el territorio, nos reunimos para las autorizaciones pertinentes, y se puso en marcha el motor nuevamente.

Todos en articulaciones intersectoriales han hecho su aporte, referentes de salud orientaron en los modos, referentes religiosos contribuyeron en el reparto, referentes de educación multiplicaron la idea y transportaron materiales y cada pequeño rincón del norte santafesino fue movilizado hacia una nueva apuesta por la promoción de los derechos de las infancias.

Así la esperanza de una ardua y necesaria transformación se renueva y puedo ser parte de eso, así vamos... desandando para andar.

POSTALES QUE SUENAN

Cuando las aulas y los espacios para las infancias y adolescencias volvieron a abrirse y llenarse de sus voces y palabras, la posibilidad de llevar adelante la otra línea de acción comenzó a crecer con firmeza. Con dinámicas participativas y colaborativas, a partir de lenguajes visuales y audiovisuales se fue conformando una nueva ruta de encuentros/talleres destinados a niñas, niños y adolescentes.

Estos encuentros fueron pensados y sentidos para propiciar condiciones de enunciación y -por consiguiente- de expresión de niñas, niños y adolescentes, en un tiempo y espacio donde sus creaciones y opiniones pudieron ser recabadas en diferentes formatos, como fueron las pinturas, las grabaciones sonoras y el registro audiovisual. Con ellas, la Defensoría asumió la responsabilidad de hacerlas llegar a los gobiernos locales comprometidos en escuchar las voces de quienes sí tienen voz, y comenzar a co-crear junto con ellas y ellos posibilidades para generar mayor visibilidad y protagonismo dentro del Sistema de Protección Integral. La iniciativa se sustentó en un rol de mediación para poder, como lo expresa el nombre del programa, ir “desde” las palabras de las y los niños “hacia”

la escucha de las mismas por parte de las y los adultos.

La invitación al juego y la escucha se centró en el propio derecho a la participación, expresión y a ser oídos. De alguna manera, ha sido metadiscursiva, buscando ser una instancia de participación para conversar sobre la participación. Se considera que este es el primer paso importante y necesario, pocas veces generado, para no comenzar la construcción de diálogos desde los supuestos



adultocéntricos, para conocer sus miradas y propuestas sobre los territorios que habitan.

La idea fuerza de postproducción a partir del material registrado fue editar postales sonoras en movimiento, que expresen los territorios, las voces y los diversos temas que cuentan las niñas, niños y adolescentes. El criterio de edición fue tomar como protagonistas a las voces y palabras de niñas y niños, sus creaciones artísticas, los sonidos de cada ambiente, los paisajes sonoros de cada lugar y las locaciones que fueron registradas a partir de sus relatos. Sin exponer rostros, sin niñas ni niños mirando a cámara, apostando a contar la diversidad de identidades desde sus modos de hablar, los lugares donde viven, los colores de sus voces. Buscando ser y hacer, de manera conjunta, cartografías activas y afectivas.

Para poder concretarlo, se realizó un contacto previo con cada localidad, compartiendo como criterio que el encuentro pueda darse en un espacio donde las niñas, niños y adolescentes ya fueran parte de algún proceso participativo, o creativo o grupal, de manera que pudieran continuar en los días siguientes con lo generado en el encuentro junto a sus “profes”, talleristas y adul-



tos de referencia. Los grupos de trabajo fueron pequeños, por protocolo y para poder entablar mayor confianza y profundidad. La estructura de los encuentros se centró en la exploración de tres lenguajes: dibujos-pinturas, palabras-voces-audios, imágenes audiovisuales. Se propusieron conversaciones grupales, en torno a los derechos, los lugares donde viven, sus expresiones, así como también conversaciones en un espacio aparte, a modo de estudio de radio, con la niña o niño que lo quisiera. Esta dinámica, basada en la conversación alterativa como metodología de indagación junto a niñas y niños protagonistas de la investigación, llevó a construcciones posibles que no se pueden conocer de antemano por la persona adulta que inicia la pregunta. En la valijita viajera se llevaron palabras como llaves: *Infancias-juego – imaginación – crear – identidad – mi lugar – sueños – cosmos – familia – vereda – plaza – aprender – cuidado – afecto*.

Un camino de preguntas se desplegó delante de quienes más saben sobre cómo es vivir la infancia y adolescencia hoy en cada territorio, y llegó hasta las voces expertas en el tema. Hubo búsqueda de palabras mágicas, palabras que se atesoran, palabras que se indagan con el cuerpo y las mil y una maneras de andar; palabras que se escuchan cuando cada una tiene su lugar, palabras que se pierden cuando son gritadas todas a la vez, palabras que nombran. También se arribó al encuentro con el color y las propias imágenes que cuentan y nos cuentan, entrando en un espacio blanco que fue colmado de los polvitos mágicos que surgen al dar a un colador un uso extra cotidiano y rayar con él las tizas pastel. Los dedos y palmas de las manos fueron los pinceles, impregnando las huellas de color y al papel de identidad.

Con las mochilas y el baúl repleto de relatos, voces, sonidos, palabras, dibujos, imágenes, se lle-

gó al asombro. Sí, el asombro de descubrir que se estaba delante de un documental, con una potente estructura narrativa. Entonces, quedaba por delante el viaje de la edición y el montaje. Fueron sus palabras y opiniones las que guiaron la búsqueda de las tomas y planos que componen el documental. Siguieron varias horas de escucha, que dejaron muchos aprendizajes, acerca de lo que a ellas y ellos les inquieta, y lo que a las personas adultas interpela. Poco a poco se fueron hilvanando sus relatos porque, a modo de coro, componían una obra colectiva. Se llegó así al guión de la película, y nació el documental *Con los colores de las voces: desde y hacia el territorio*⁸⁷, que se presentó en la actividad de cierre del programa.

Es que si se habla de territorios, tienen que estar presentes las voces de las niñas, niños y adolescentes que los habitan. En este ciclo han partici-

87- Disponible online en <https://www.youtube.com/watch?v=FOBTn1kdB9c&t=1s>



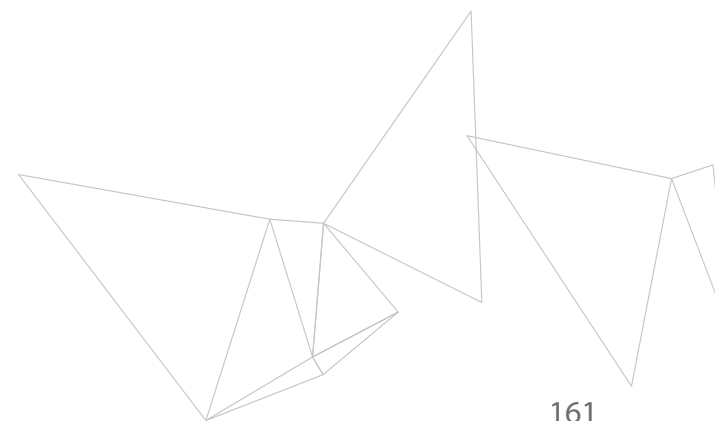
pado **150 chicas y chicos, de 9 localidades de las 5 regiones de la provincia.** Se buscó una estrategia de indagación que permitiera acercarse a sus mundos y sus poéticas.

De este modo, además de intentar propiciar un tiempo y espacio único en cada encuentro, donde el valor y el poder de la palabra de cada niña, niño o adolescente fuera alojado y atesorado, se pudo construir una pieza cinematográfica que posibilitara amplificar sus voces. Desde la Defensoría se agradece especialmente a las personas e instituciones que han posibilitado desarrollar esta propuesta, porque es a partir de los vínculos generados entre las y los adultos desde donde se puede crear una trama que contiene, aloja y acompaña a las infancias y adolescencias. Lo cierto es que desde la Defensoría se llegaba a compartir un día en cada lugar; antes y después, quienes hacen posible la creación de espacios de expresión y escu-

cha, son las y los docentes y referentes con quienes se establecieron contactos. Gracias a todo el equipo de Aldeas Infantiles de Rosario, al CIC de la Municipalidad de Rosario, al programa "Verdades para jugar" de la Municipalidad de Santa Fe, al espacio NIDO de Sunchales, al socioeducativo de Villa Ocampo y a las escuelas Obispo Colombres de Villa Guillermina, Juana Manso de Tacuarendí, Madame Curie de Tartagal, Herbert Spencer de Villa Ocampo y escuela Especial de Formación Integral de Venado Tuerto. Gracias a las niñas, niños y adolescentes que participaron.

De esta experiencia, que se enriquece y es parte de las diversas iniciativas llevadas adelante en estos diez años de la Defensoría con, por y para las voces de quienes sí tienen voz, es posible recuperar que las chicas y chicos conocen profundamente el lugar donde viven; que es fundamental que las personas adultas generen

las condiciones de enunciación para que ellas y ellos puedan ser sujetos activos de la palabra; que así como hay que acompañar en el desarrollo de los canales de expresión también hay que entrenar una escucha activa que identifique y distinga el discurso adulto en voces de niñas y niños de su propia manera de ver y sentir el mundo; que hay que asumir el compromiso de que sus palabras sean tenidas en cuenta y generen los cambios y transformaciones que traen al ser nombradas.





Reflexiones a modo de conclusión



A lo largo de diez años, la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes y el Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia — iniciativa llevada adelante junto a UNICEF Argentina— se constituyeron en una herramienta fundada en el desarrollo de información y conocimiento sobre los derechos de niñas, niños y adolescentes. El objetivo fue que los actores del sistema de promoción y protección de los derechos de ellas y ellos contaran con “información clave sobre niñez, adolescencia y género, mejorando sus capacidades de diseño, movilización, ejecución y evaluación de las políticas públicas en la materia” (DNNyA, 2013:38).

Una primera sistematización sobre la situación de la niñez y la adolescencia en la provincia de Santa Fe se vio plasmada en el Informe 2013 que, con carácter más general, abordó las implicancias del cambio al paradigma de la Protección Integral, los desafíos que esto involucraba para el Estado santafesino en términos de la construcción de una nueva institucionalidad para promover y proteger derechos. Así también en dicha producción inicial del Observatorio se avanzó en las primeras lecturas

del Sistema de Protección, centrando la mirada de manera específica en el derecho a la integridad y acceso a la justicia de niñas y niños, situando dichos aspectos críticos en relación con indicadores relevantes y analizando escenarios y contextos de la vulnerabilidad social que demandaban (y lo hacen en el presente) respuestas integrales y permanentes.

En los años siguientes, y con la consolidación del área de Monitoreo de Derechos, se desplegaron distintas líneas que, a partir de un trabajo de campo sistemático en Centros Residenciales que alojaban niñas y niños y en dispositivos del sistema de Justicia Penal Juvenil, de la construcción de información estadística, del análisis de la inversión social y los presupuestos de las políticas públicas y de las noticias que, desde los medios de comunicación, involucraban a chicas y chicos dieron origen al segundo Informe de la Defensoría y el Observatorio (DNNyA, 2015). Con base en dichos recorridos, esa producción se ocupó de sistematizar con mayor alcance los distintos aspectos implicados en el funcionamiento del Sistema Provincial de Protección Integral de Derechos. Luego, continuaron sin interrupciones a lo lar-

go de estos años las publicaciones específicas de cada línea de Monitoreo.

Al cumplirse una década de la puesta en marcha de esta Defensoría específica, el camino recorrido no ha estado exento de complejidades, tanto por la realidad económica, social y política del país y la región, como por los desafíos emergentes de las situaciones atendidas y las problemáticas monitoreadas. Los análisis presentados en este Informe 2022 del Observatorio reúnen, por una parte, datos e información que ha sido posible construir a partir de estas prácticas institucionales y, por otra parte, han pretendido compartir los resultados de un trabajo que para la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes supuso un punto de llegada, pero también una hoja de ruta para desarrollos futuros. Enmarcada en el Programa “Desde y Hacia el Territorio”, la construcción de conocimientos acerca del accionar de los gobiernos locales en la promoción y protección de derechos de niñas, niños y adolescentes en Santa Fe ha generado múltiples insumos para contribuir a la agenda pública en este ámbito, pero también aprendizajes sobre la manera en que el Estado asume estos compromisos.

Los principales desafíos pendientes en relación con el despliegue territorial del sistema de promoción y protección de derechos se relacionan con la idea de una **coordinación para la integralidad**. Ninguno de esos conceptos por sí mismo supone a priori la condición de efectividad de una política pública, pero si se analiza la diversidad de acuerdos institucionales que los gobiernos locales de Santa Fe ponen en práctica para abordar las problemáticas de la niñez y la adolescencia que habita en sus territorios es posible avanzar en algunas certezas.

Por una parte, la que indica la necesidad de que se combinen recursos estratégicos para la gestión de problemas públicos. En este sentido, ha sido clave indagar acerca del lugar que las áreas específicas de trabajo con la niñez y adolescencia ocupan en la faz ejecutiva de los gobiernos locales y de qué manera esto se vincula con la escala geográfica y poblacional.

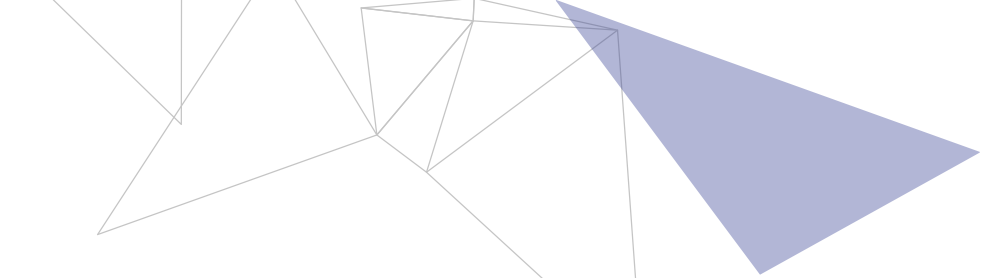
Ha podido constatarse que la formalización de los convenios entre los gobiernos locales y la Secretaría de Promoción de los Derechos de la Niñez y Adolescencia impulsaron al interior de

los primeros la conformación o consolidación de un área específica con relación a las infancias. Así también fue posible visualizar que la totalidad de los servicios locales relevados en las ciudades cuenta con dichas áreas orientadas a la atención de situaciones de vulneración de derechos de niñas y niños, pero no sucede lo mismo con las localidades más pequeñas. Cuando se trata de líneas de trabajo que se orientan a la promoción de derechos el porcentaje es significativamente menor, lo que es una realidad tanto en las localidades con mayor rango de población como en las de más pequeña escala. De todas maneras, muchas de las últimas han podido dar cuenta de una diversidad de acciones dirigidas a la prevención de las violencias, la promoción de la participación adolescente y el abordaje de temáticas

significativas para el desarrollo de esta población, tradicionalmente poco priorizada en la agenda de las políticas públicas.

La mayor especialización para el abordaje de situaciones de vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes se registra en el ámbito de las grandes ciudades, pero también es mayor el riesgo de prácticas segmentadas o iniciativas fragmentarias, producto en general de lo que se ha denominado la “hiperburocratización”. Las localidades pequeñas tienen más posibilidades de implementar iniciativas articuladas al interior de sus sistemas, en tanto las mismas se ven favorecidas por la proximidad y vínculos comunitarios afianzados. Pero la presencia del Estado, a través de una eficaz transferencia de recursos presupuestarios, linea-





mientos de trabajo y evaluación que mejoren y fortalezcan capacidades institucionales es un requisito indispensable para que, precisamente, **coordinación e integralidad sean premisas que puedan traducirse en el campo de las intervenciones, generando cambios y transformaciones con carácter duradero.**

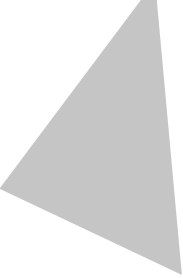
El monitoreo del Sistema de Protección que ha llevado adelante la Defensoría ha permitido relevar las **desigualdades de implementación de las políticas de infancias y adolescencias en el territorio provincial a lo largo de los años.** En gran medida, esto ha sido producto de la centralización de personal, recursos, programas, gestiones administrativas, políticas y judiciales en los grandes centros y la invisibilización e indisponibilidad de recursos adecua-

dos frente a otras realidades y condiciones en el interior de la provincia. No obstante —y paradójicamente—, dicha desigualdad no implica necesariamente un mejor desempeño del funcionamiento del sistema en las grandes urbes. Contar con muchos o más recursos no evidencia una buena gestión, aunque sí permite reconocer una política poco integral en su mirada territorial respecto de su diseño, implementación y distribución de recursos. Queda entonces planteado un gran desafío a futuro.

A lo largo de este Informe se han descrito y analizado las características de las políticas públicas para la niñez, adolescencia y juventud que se implementan en la provincia. Se ha hecho referencia a múltiples dispositivos, programas y proyectos que los cuentan entre sus destina-

tarios, sistemas de cuidado, sistemas de justicia penal, entre otras configuraciones institucionales. Y también se ha hecho referencia de manera reiterada a la importancia de contar con sus voces. La aplicación del enfoque de derechos debe introducir una perspectiva transformadora que garantice el equilibrio de poder entre el Estado y quienes habitan y construyen la sociedad. Los principios y criterios orientadores del mismo son la integralidad, universalidad, equidad, participación, empoderamiento, progresividad, no discriminación y exigibilidad.

Aún dista de ser una realidad la implementación de mecanismos que aseguren a las niñas, niños y adolescentes su derecho a ser oídos y expresar sus opiniones y sentires en los asuntos que los involucran, escucha imprescindible especial-



mente en los espacios de institucionalización, como aquellos destinados a la protección excepcional o a la responsabilización penal. Acerca de estos ámbitos, desde la acción de monitoreo se ha puesto en evidencia, a lo largo de los años, de qué manera se configuran como una modalidad predominante en las políticas de cuidado y sanción penal las formas institucionales de tipo residencial o cerrado, en detrimento de programas y proyectos que privilegien el tránsito, circulación e inclusión de niñas, niños y adolescentes en ámbitos familiares y comunitarios.

Lo dicho no implica necesariamente que el o los territorios denoten por sí mismos cuestiones ideales, ya que no pueden configurarse como espacios de protección si en su interior persisten las desigualdades. Se ha visto que la proximidad favorece el establecimiento de vínculos y articulaciones institucionales, la posibilidad de trabajar en red. Es por eso que se insiste en la **dimensión territorial y comunitaria a la hora de intervenir en el campo de las infancias. Porque es necesaria la dimensión de lo colectivo.** En principio, porque lo colectivo es un atributo de la democracia y de la ciudadanía y, en segundo lugar, aunque no menos importante, porque es lo que permite superar definitivamente la idea de la protección como algo excepcional

o irregular (propio del paradigma tutelar) para comprenderla como un derecho universal propio de los sistemas democráticos.

A lo largo de este Informe se desarrollaron distintos niveles de análisis que se involucran entre sí pero que, sobre el final, es oportuno volver a distinguir las implicancias que cada uno contiene. Por un lado, el de las instituciones y su funcionamiento, en relación con el abordaje de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Por otro lado, las acciones del Estado desde el marco de las políticas públicas: paradigmas, ámbitos de actuación, presencias y ausencias, institucionalidades, normativas, marcos de referencia. Lo que es imprescindible mirar en esta trama, aunque parezca obvio, es qué tipo de lugar se le da a las y los niños, especialmente a aquellas y aquellos más vulnerables. **Y si se trata de territorialidades —retomando planteos iniciales— ¿de qué manera el Estado a través de sus instituciones contribuye a que éstas protejan e incluyan a la niñez y la adolescencia?**

¿A qué territorios y en qué condiciones retornan las y los adolescentes y jóvenes que egresan de las instituciones de protección o de sanción penal? ¿Qué se modificó en sus territorios de procedencia que les permita tener garantizados sus

derechos de manera que puedan gozar de una vida digna, sin precariedades, construir autonomía, educarse, atender su salud, no ser discriminadas/os, poner en cuestión sus identidades de género sin obstáculos, vivir la diversidad, desmarcarse de las violencias...?

UNICEF Argentina, junto a quien la Defensoría desarrolló las líneas de trabajo incluidas en el Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, estableció cinco prioridades para su Programa País 2021-2025. Las mismas se centran en la reducción de la pobreza; el desarrollo de la primera infancia, la igualdad de oportunidades para las y los adolescentes; la construcción de ambientes libres de violencia y promoción de una sociedad más comprometida con la infancia y adolescencia (UNICEF, 2021)⁸⁸. Prioridades que se vuelven urgentes, debido a que la pandemia acentuó las desigualdades, las asimetrías y las vulneraciones de derechos, en un contexto donde las niñas, niños y adolescentes no fueron considerados esenciales.

Prioridades que se vuelven urgentes, debido a que la pandemia acentuó las desigualdades, las asimetrías y las vulneraciones de derechos, en un contexto donde las niñas, niños y adolescentes no fueron considerados esenciales.

88- Una síntesis del Programa 2021-2025 formulado por UNICEF para Argentina puede visualizarse aquí: <https://www.youtube.com/watch?v=IB5tH0KBKdw>



A partir de la experiencia transitada en estos diez años, la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes continuará trabajando desde el territorio de la provincia de Santa Fe para incidir en las políticas públicas dirigidas a las infancias y adolescencias de manera que éstas puedan, cada vez más, estar relacionadas con categorías como **la justicia, la libertad, la participación, la equidad**. Ello dependerá de la **definición de prioridades** que se realicen desde los lugares con poder y decisión. Desde un trabajo sostenido con mirada integral y multidimensional, tanto en el abordaje de situaciones como en la construcción de conocimientos, esta Defensoría se propone continuar aportando en ese camino como institución independiente de garantía y defensa de derechos humanos. Con un caminar preguntando, tal como lo hizo desde sus inicios:

¿Desde qué y para qué territorios se elaboran las políticas públicas?

¿Desde qué y para qué territorios se elaboran las políticas públicas?

¿Cómo se construye una política integral y diversa?

¿Cómo se piensa la transversalidad y la dimensión territorial de las políticas?

¿Existe un Sistema de Protección Integral o se trata de un Sistema de Protección Excepcional?

La intención de este tercer informe del Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia de la provincia de Santa Fe ha sido entender al territorio como espacio social donde conviven el Estado y la ciudadanía. Comprender la geografía santafesina y su diversidad territorial y cultural, para que la necesidad de infraestructura institucional, cultural y de servicios que garanticen el acceso a derechos de niñas, niños y adolescentes dialogue indefectiblemente con cada mirada y contexto local. Para ello es fun-

damental identificar las diferencias, la pobreza y la desigualdad desde un análisis multidimensional. Se requiere invertir en equidad, con un criterio integral que tome en cuenta la transversalidad de actores, agendas, territorios y escenarios. Porque mayor inversión no necesariamente garantiza mejores condiciones de vida. Hace falta seguir creando instituciones sociales con enfoque de derechos de niñez y adolescencia.

Y para hacer, pensar, gestionar, sentir, imaginar, comprender, observar, con enfoque de niñez y adolescencia, el protagonismo de sus miradas y opiniones debe ocupar su lugar. Se deben buscar las formas y maneras para cocrear junto a ellas y ellos los espacios y tiempos que habitan. Ese ha sido uno de los principales objetivos que se ha propuesto la Defensoría desde su conformación. Las imágenes que hacen parte de esta publicación quieren ser leídas como un lenguaje más que expresa lo que dicen las palabras escritas. No son un accesorio, no da lo mismo que no estén o que sean otras las fotografías; ellas embellecen porque construyen un relato, una narrativa que recorre espacios de expresión a lo largo de toda la provincia. Por eso, y como una espiral, esta última página quiere abrir una pantalla donde es posible encontrar los colores de sus voces...



AUDIOVISUAL
<https://www.youtube.com/watch?v=FOBTn1kdB9c>



ANEXO



Relevamiento Servicios Locales

Con este cuestionario se pretende relevar información sobre los servicios locales

1. Mail de contacto que usa habitualmente el servicio local

2. Dirección Postal

3. 1.1.Localidad:

4. 1.2.Cargo/función de la persona que responde el formulario:

5. 1.3.Año firma primer convenio

6. 1.4.Firmaron el convenio correspondiente al año 2021?

- ☐ Sí
☐ No
☐ No sabe

7. 1.5.Existía un área destinada a las infancias previamente a la conformación del servicio local?

- ☐ Sí
☐ No
☐ No sabe

8. 1.6.El servicio local se encuentra ubicado institucionalmente en alguna de las siguientes dependencias:

- ☐ a. Secretaria
☐ b. Dirección
☐ c. Coordinación
☐ d. Área
☐ e. No sabe

9. 1.6.1.Detalle nombre del lugar:

10. 1.7.1. Según refieren los convenios que se firmaron para la conformación de los servicios locales los mismos deben organizar sus funciones en torno a la atención de situaciones de vulneración y la promoción de derechos de NNA. El servicio local de la localidad cuenta con: ¿Línea de trabajo y profesionales abocados a la atención de situaciones?

- ☐ Sí
☐ No
☐ No sabe

11. 1.7.2. El servicio local de la localidad cuenta con: ¿Línea de trabajo y profesionales abocados a actividades de promoción de derechos?

- ☐ Sí
☐ No
☐ No sabe

12. 1.7.2.1. En caso de que su respuesta anterior sea afirmativa, detalle los programas vigentes

Equipos y Recursos

13. 2.1.Cantidad total de personal:

14. 2.2.Cuentan con al menos un trabajador/a social, abogado/a y psicólogo/a ?

- ☐ Sí
☐ No
☐ No sabe

15. 2.2.1.Otras profesiones? Detalle

16. 2.3.Cuál es la cantidad de horas de atención diaria presencial del servicio local (sin considerar la reorganización por situación de pandemia):

- ☐ Menos de 4hs
☐ Mas de 4hs

17. 2.4 Cuenta con guardia telefónica?

- ☐ Sí
☐ No

18. 2.5 ¿Todos los miembros del equipo profesional tienen las mismas condiciones laborales?

- ☐ Sí
☐ No
☐ No sabe

19. 2.6 . Desagregue el total de trabajadores de acuerdo con su condición laboral. a. Planta permanente?

20. 2.6.b. Planta transitoria?

21. 2.6.c. Contrato?

22. 2.6.d. Prestación de servicio?

23. 2.6.e. Otros?

24. 2.7 Considera que los recursos para desarrollar el trabajo son:

☐ Suficientes

☐ Insuficientes

25. 2.8 En caso de contestar que son insuficientes indique qué recursos necesitaría para mejorar el trabajo diario

	Sí
a. Computadora	☐
b. Teléfono fijo	☐
c. Celulares	☐
d. movilidad	☐
e. conectividad (wi fi, datos)	☐
g. materiales de oficina	☐
h. impresoras	☐
i. profesionales	☐

26. J. Otro (detalle)

3. Articulaciones con actores del Sistema

27. 3.1 Indique las tres (3) áreas principales de donde reciben la mayor cantidad de situaciones:

	Sí
a. Poder Ejecutivo provincial: 1 Desarrollo social	☐
a. Poder Ejecutivo provincial: 2 Educación	☐
a. Poder Ejecutivo provincial: 3 Salud	☐
a. Poder Ejecutivo provincial: 4 Seguridad	☐
a. Poder Ejecutivo provincial: 5 Justicia y DDHH	☐
a. Poder Ejecutivo provincial: .6 Otras áreas	☐
b. Poder ejecutivo local: 1 Desarrollo Social	☐
b. Poder ejecutivo local:2 Salud	☐
b. Poder ejecutivo local:3 otras dependencias	☐
c. Poder Judicial	☐
d. Instituciones religiosas	☐
e. Organizaciones Sociedad Civil	☐
f. Defensoría NNYA	☐
g. Otras instituciones de otras provincias /gobiernos locales	☐
h. Ciudadanía	☐
i. Otras	☐

28. 3.2 ÓRGANO DE APLICACIÓN Secretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia (segundo nivel de intervención): ¿Cuántas situaciones han requerido la intervención del segundo nivel en el 2020?

29. 3.3 ¿Tuvieron dificultades para trabajar con el órgano de aplicación al solicitar MPE ?

☐ Sí

☐ No

☐ No sabe

30. 3.4 ÓRGANO DE APLICACIÓN Secretaría de los Derechos Niñez Adolescencia y Familia ¿Reciben o recibieron en el último año capacitaciones provenientes de la Secretaría de los Derechos Niñez Adolescencia y Familia?

☐ Sí

☐ No

☐ No sabe

31. En caso de respuesta afirmativa, detalle principales temas.

4. Situaciones que aborda el servicio local

32. 4.1 Cantidad de situaciones recibidas año 2020:

33. 4.2 Llevan registros que permitan desarrollar estadísticas al respecto?

☐ Sí

☐ No

☐ No sabe

34. 4.3 Detalle las tres (3) principales problemáticas que recibe el servicio local

Check all that apply.

	Sí
Nutrición	☐
Violencia Familiar	☐
Violencia de género	☐
Abuso sexual	☐
Violencia institucional	☐
Asistencia material/económica	☐
Acceso a la salud	☐
Acceso a la educación	☐
Género y diversidad	☐
Discapacidad	☐
Identificación civil (tramitación de documento, inscripciones, cambio de identidad, búsqueda de identidad)	☐
Seguridad social	☐
Acceso a la justicia	☐
Vivienda	☐
Situación de calle	☐
Problemáticas derivadas de la privación de la libertad de mujeres, adolescentes y adultos	☐
Otros	☐

35. Si en la pregunta anterior eligió "otros" detallar



Herramientas Defensoriales. Período 2012 – 2022

a. Resoluciones

Resolución N° 208/21 aprobando el Programa “Desde y hacia el territorio” destinado a promover los gobiernos locales –municipios y comunas- de la provincia de Santa Fe como actores estratégicos en el Sistema de Protección Integral y Promoción de Derechos de niñas, niños y adolescentes.

Resolución N° 321/18 formalizando el desarrollo de la “Encuesta sobre el Bienestar Subjetivo de Niñas, Niños y Adolescentes”, como línea de trabajo permanente a escala provincial en articulación con el IPEC y el Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe - <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/res-321-18-formaliza-encuesta-s-bienestar-dnna.pdf>

Resolución N° 320/18 formalizando el “Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia” (ODNyA) de la Defensoría Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe como programa transversal permanente, a los fines de recopilar, analizar y difundir información y conocimientos de calidad y fiables, sobre el estado de situación de las infancias y adolescencias de la Provincia de Santa Fe - <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/res-320-18-formaliza-observatorio-derechos-ninez-y-adol-dnna-1.pdf>

Resolución N° 293/18 sobre Protocolo de utilización del

Sistema Integral de Gestión (sig) - Módulo de Atención Integral, Manual Organizacional 1.0. “Consolidando una nueva institución por los derechos de las infancias” y “Manual del usuario del Sistema Integral de Gestión – DNNyA Provincia de Santa Fe”

Resolución N° 191/14 sobre Inicio Monitoreo De Los Centros Residenciales Oficiales y conveniados con la Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, la Adolescencia y Familia dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Santa Fe - <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/resol-191-14-de-oficio-monitoreo-ninez-jcia-penal-dnna.pdf>

Resolución N° 123/13 sobre Inicio de Monitoreo de los Institutos de Justicia Penal Juvenil pertenecientes al Ministerio de Seguridad y al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Santa Fe - <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/resol-123-13-oficio-monitoreo-instit-dnna-1.pdf>

Resolución N° 186-12 sobre el Inicio Monitoreo espacios encierro del sistema de Justicia Penal Juvenil - <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/resol-186-12-de-oficio-defensoria-nnya-instituciones-privacion-de-libertad.pdf>

b. Resoluciones de Recomendación

Recomendación N° 236/20 sobre priorizar en las áreas de gobierno, desarrollo social, salud y educación, al sector poblacional de niñas, niños y adolescentes que se encuentran en espacios de acogimiento alternativo familiar, fortaleciendo estrategias de comunicación, articulación y gestión entre los distintos actores del Sistema de Protección Integral al Poder Ejecutivo Provincial de la Provincia de Santa Fe - [https://www.defensorianna.gob.ar/resources/original/Res%20236-20%20Recomendar%20al%20Poder%20Ejecutivo%20DNNyA%20\(1\).pdf](https://www.defensorianna.gob.ar/resources/original/Res%20236-20%20Recomendar%20al%20Poder%20Ejecutivo%20DNNyA%20(1).pdf)

Recomendación N° 73/19 sobre la confección del presupuesto destinado a garantizar derechos de Niñas, Niños y Adolescentes al Poder Ejecutivo Provincial de la Provincia de Santa Fe - <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/res-073-19-recomendacion-al-pe-dnna.pdf>

Recomendación N° 105/18 para implementar el Programa de “Fortalecimiento de las Prácticas y Condiciones de los ámbitos de cuidados alternativos residenciales” como herramienta de gestión de la política pública de niñez, adolescencia y familia, priorizar el área gubernamental encargada de la niñez y adolescencia en la Provincia y elaborar un Plan Provincial de Promoción y Protección de Derechos de la infancia y la adolescencia que prevea un abordaje integral de la situación de las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales alojados

en todos los centros residenciales al Gobernador de la Provincia de Santa Fe, Gabinete de Ministros y a la autoridad de aplicación del Sistema de Protección Integral –la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia - <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/res-105-18-recomendacion-dnna-ninez.pdf>

Recomendación N° 126/17 sobre "Instituciones de alojamiento a niñas, niños y adolescentes separados de sus centros de vida por la toma de medida de protección excepcional" a la Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia de la Provincia de Santa Fe - <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/res-126-17-exptes-dnnya-recomienda-a-subsecretaria-ninez.pdf>

Recomendación N° 055/12 sobre "Matriculación escolar de Niñas, Niños y Adolescentes sin DNI" al Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe - <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/resolucion-n-055-12-sol-interv-matriculacion-escolar-s-dni-def-del-nino.pdf>

Recomendación N° 245/12 sobre "Cobertura del transporte escolar para niñas y niños con discapacidad" al Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe - <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/resol-245-12-sol-interv-iapos-discap-dnna.pdf>

c. Propuestas

Propuesta N° 7 sobre el Derecho a la Educación de niñas, niños y adolescentes durante y post pandemia, "De la escolaridad remota a la reapertura de las escuelas: propuestas posibles centradas en el Interés Superior del Niño", 14 de diciembre de 2020 - https://www.defensorianna.gob.ar/resources/original/archivos/publicaciones/DNNA_Propuesta-N7.pdf

Propuesta N° 6 sobre la Situación de Emergencia Sanitaria Nacional y Provincial. 17 de marzo de 2020 - <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/dnna-propuesta-n6-2020-03-17.pdf>

Propuesta N° 5 sobre Estrategias De Prevención, Reparación de Derechos y Protocolo de Actuación con Niñas, Niños y Adolescentes Involucrados en Emergencias Hídricas y Riesgos Similares, 11 de enero de 2016 - <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/dnna-propuesta-n5-2016-01-11.pdf>

Propuesta N° 4 al Poder Ejecutivo Provincial Para Delimitar Zonas de Resguardo Libres De Fumigaciones en una Extensión No Menor a los Mil Metros Alrededor de las Escuelas Rurales, 27 de agosto de 2015 - <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/propuesta-4.pdf>

Propuesta N° 3 a la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe para que "Arbitre los Medios y de las Instrucciones Pertinentes a los Jueces del Fuero Penal, Civil y Comercial que Tengan que Ordenar Desalojos de un Inmueble o Terreno Ocupado por Familias en las que

Convivan Personas Menores de 18 Años y a su Vez Para Que Pueda Convocar a los Organismos Nacionales, Provinciales y Municipales en Vías de Buscar una Solución, con el Primer Decreto de Trámite, ya sea Civil o Penal", 21 de octubre de 2014 - <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/propuesta-nn3.pdf>

Propuesta N° 2 de Adhesión A La Ley N° 26.892, sobre la Promoción de la Convivencia y el Abordaje de la Conflictividad Social en las Instituciones Educativas a la Legislatura, 8 de abril de 2014 - <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/propuesta-nn2.pdf>

Propuesta N° 1 en el "Día Nacional contra la Explotación Sexual y el Tráfico de Personas" y a cien años de la "Ley Palacios" Proponiendo al Poder Ejecutivo Provincial la Puesta en Marcha de una Agencia Provincial Contra la Trata de Niñas, Niños y Adolescentes, 23 de septiembre de 2013 - <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/propuesta-nn1.pdf>

d. Opiniones consultivas

Opinión Consultiva N° 5 a solicitud del Presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Honorable Cámara de Diputados de Santa Fe por los proyectos de ley ingresados por el Poder Ejecutivo Provincial respecto a Abogado del Niño, 24 de septiembre de 2018.

Opinión Consultiva N° 4 “Deber de Oír, Mi opinión no es Menor” para que las niñas, niños y adolescentes gocen del derecho a tener sus propias ideas y a expresar su opinión en los ámbitos de su vida cotidiana, especialmente en la familia, la comunidad y la escuela, a participar y expresar libremente su opinión en los asuntos que les conciernen y en aquellos que tengan interés, y a que sus opiniones sean tenidas en cuenta en todos los ámbitos en los que se desenvuelven (estatal, familiar, comunitario, social, escolar, científico, cultural, deportivo, recreativo), 29 de junio de 2018 - <http://www.defensorianna.gob.ar/resources/original/archivos//Opinion-consultiva.pdf>

Opinión Consultiva N° 3 por el proyecto de ley respecto a la creación en el ámbito de los Hospitales de Primer Nivel de Salud dependientes del Ministerio de Salud de la Provincia, de Unidades de Asistencia para el Maltrato Infantil (UAMI) conformadas por un/a médico/a pediatra, un/a enfermera, una ginecóloga infanto-juvenil, un/a psicóloga, un/a trabajador/a social y un/a abogado/a”, 11 de septiembre de 2017 - <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/opinion-consultiva-3-uami.pdf>

Opinión Consultiva N° 2 para los “Procesos Legales que Involucran a Niñas, Niños y Adolescentes Víctimas de

Delitos Contra La Integridad Sexual”, 12 de noviembre de 2012 - <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/opinion-consultiva-2.pdf>

Opinión Consultiva N° 1 para la “Ampliación del Reconocimiento Legal de Niñas y Niños Provenientes de Familias Formadas por Parejas del Mismo Sexo No Casadas” recomendación al Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe, 3 de septiembre de 2012 - <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/opinion-consultiva-1.pdf>

Consulta fundada que se evacuó en formato de nota a pedido del Fiscal Regional de la 2° Circunscripción, sobre 1°) Intervención/ámbito de incumbencia de los asesores de menores dependientes del Poder Judicial en el proceso penal donde se investiguen hechos que involucren como víctimas a niñas, niños y/ adolescentes, y 2) Regulación del anticipo jurisdiccional de prueba en el Código de Procedimientos Penal de la Provincia de Santa Fe (art. 298 CPP), pero específicamente cuando el mismo se utiliza para declaraciones anticipadas de niñas, niños y adolescentes como víctimas de delitos contra la integridad sexual, 30 de julio de 2017.

e. Propuesta Conjunta con la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe

Propuesta N° 1 Sobre “El Derecho De Jarras, que es el Acceso al Agua Pública, Sana y Segura en Bares, Restaurantes y Edificios Públicos”. 6 de octubre de 2015 - <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/propuesta-n1-dp.pdf>

f. Citación a funcionario

Al Ministro de Desarrollo Social y a la Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia de la Provincia de Santa Fe para que aborden temas relativos al Ordenamiento Institucional y articulación; el trabajo territorial y los servicios locales; Modalidades de Acogimiento alternativo: acogimiento familiar. Instituciones y programas (Familias Solidarias/Familias ampliadas; Centros residenciales y Programas de fortalecimiento de procesos adoptivos). 1 de abril de 2019.

A los funcionarios del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Santa Fe responsables de Justicia Penal Juvenil, agosto 2017.

A la Subsecretaria de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia de la Provincia de Santa Fe para tratar las graves y urgentes problemáticas en el Sistema de Promoción y Protección de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe. 13 de junio de 2017 - <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/acta-de-requerimiento-formal-a-funcionario.pdf>

g. Declaraciones y solicitudes

Pronunciamiento conjunto con las y los Defensores Provinciales de Niñas, Niños y Adolescentes de la República Argentina y La Defensora Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes solicitando al Poder Ejecutivo Nacional la Prórroga de suspensión de plazos de desalojos (DNU 66/21) y ejecución de políticas estructurales que garanticen la vivienda digna para niñas, niños y adolescentes. Marzo 2021 - [https://www.defensorianna.gob.ar/resources/original/archivos/Pronunciamiento_desalojos%20\(1\).pdf](https://www.defensorianna.gob.ar/resources/original/archivos/Pronunciamiento_desalojos%20(1).pdf)

Pronunciamiento conjunto con las y los Defensores Provinciales de Niñas, Niños y Adolescentes de la República Argentina y La Defensora Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes sobre "Garantizar el Interés Superior y el Derecho a la Educación: El desafío de la continuidad educativa y el cuidado colectivo". Febrero 2021 - [https://www.defensorianna.gob.ar/resources/original/archivos/Comunicado%20Conjunto-%20Desafio%20Continuidad%20Educativa%20\(1\).pdf](https://www.defensorianna.gob.ar/resources/original/archivos/Comunicado%20Conjunto-%20Desafio%20Continuidad%20Educativa%20(1).pdf)

Declaración de Rosario conjunta con las y los Defensores Provinciales de Niñas, Niños y Adolescentes de la República Argentina manifestamos por la presente nuestro repudio y rechazo absoluto a la resolución judicial tomada por el fiscal Dr. Fernando Rivarola en la provincia de Chubut en referencia al abuso sexual agravado sufrido por una adolescente de esa provincia. 4 de junio de 2020.

Declaración de la Defensoría Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe en el marco de la pandemia.

Abril de 2020 - [http://www.defensorianna.gob.ar/resources/original/noticias/DNNA_Declaracion-Abril_2020%20\(1\).pdf](http://www.defensorianna.gob.ar/resources/original/noticias/DNNA_Declaracion-Abril_2020%20(1).pdf)

Comunicado Federal conjunto "COVID-19 Y LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA" suscripto por las y los Defensores Provinciales de Niñas, Niños y Adolescentes de la República Argentina y Defensora y Adjuntos Nacionales de Niñas, Niños y Adolescentes. Abril de 2020.

Declaración de Rosario conjunta con las y los Defensores Provinciales de Niñas, Niños y Adolescentes de la República Argentina, suscripta por la Defensora Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes designada por la Comisión Bicameral Permanente Defensor de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (Ley 26.061) y sus adjuntos manifestando preocupación por el agravamiento de la situación económica de la población de niñas, niños y adolescentes de todo el país. 4 de septiembre de 2019.

Declaración de Santa Fe conjunta con las y los Defensores Provinciales de Niñas, Niños y Adolescentes de la República Argentina con requerimientos al Poder Ejecutivo Nacional para que se priorice la Inversión Social en Niñez y Adolescencia, mediante el fortalecimiento de políticas públicas respetuosas de los derechos de niñas, niños y adolescentes, que lleven a reducir los alarmantes índices de pobreza e indigencia que afectan de manera directa a las infancias y juventudes de nuestro país, al Congreso de la Nación por el tratamiento de una Ley de Responsabilidad Penal Juvenil que sea respetuosa de la Convención sobre los Derechos del Niño y demás estándares

internacionales, que no contemple la baja de la edad de punibilidad ni sea represiva y solicitud a la Comisión Bicameral del Congreso de la Nación la pronta designación del Defensor o Defensora Nacional de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Resolución 074/19 - 4 de abril de 2019.

Solicitud conjunta de todos los Defensores/as Provinciales de Niñas, Niños y Adolescentes al Señor Presidente, Mauricio Macri sumándonos a las palabras del Comité de los Derechos del Niño, exhortando al Estado Nacional a que: 1) las leyes respecto de los niños, niñas y adolescentes no incluyan disposiciones que aumenten las penas o reduzcan la edad de responsabilidad penal; 2) que se garanticen los recursos suficientes para priorizar el interés superior de los niños y se fortalezcan adecuadamente los sistemas de protección integral; y 3) que el Estado priorice las políticas públicas de niñez y adolescencia, instando la designación de un Defensor/a Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes que vele por la garantía y el respeto de todos los derechos para todos los niños, todos los días. 29 de enero de 2019.

Declaración de Misiones conjunta a todos los Defensores/as Provinciales de Niñas, Niños y Adolescentes instando al Poder Legislativo Nacional, a través de la Comisión Bicameral creada para tal fin, se lleve a cabo la urgente designación del Defensor/a Nacional de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes de Argentina, según lo establece la Ley 26.061 y solicitar a través de la Asociación de Defensores del Pueblo de la República Argentina –ADPRA y de las organizaciones vinculadas

a los derechos humanos de la niñez y la adolescencia, se promueva la creación de Defensorías específicas en todas las provincias del país. Resolución 182/18 - 15 de mayo de 2018 - <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/de-declaracion-misiones-1.pdf>

Solicitud como Amicus Curiae en Juzgado de Garantías N° 7 del Departamento Judicial San Isidro a cargo del Dr. Walter Saettone por la situación de los jóvenes alojados en la Comunidad Terapéutica San Camilo, y posterior comparendo en causa "Jóvenes Dirección Niñez s/ Habeas Corpus Preventivo y Correctivo – Expte. N° 451/17" interpuesto por la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH) ante el Juzgado de Menores N° 4 de Rosario sobre la misma problemática.

Solicitud como Amicus Curiae en Oficina de Gestión Judicial 2ª Instancia del Colegio de Jueces de Segunda Instancia de la 1° Circunscripción de Santa Fe en legajo penal cuji N° 21-06677059-9 s/ abuso sexual gravemente ultrajante.

Declaración de la Red de Niñez y Adolescencia de la Federación Iberoamericana de Ombudsmen "Contra todas las formas de violencia hacia niñas, niños y adolescentes" en el marco del XVII Congreso y Asamblea Anual de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO) realizado en San José, Costa Rica. 24 al 26 de octubre de 2012.

Solicitud como Amicus Curiae Medida Cautelar ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Expte. N° 4/12 DNNyA.



Bibliografía

Abramovich, Víctor y Courtis, Christian (2006). *El umbral de la ciudadanía*. Buenos Aires: Editores del Puerto.

Azaola, Elena (2021). Nuestras cárceles en Latinoamérica. *Revista Crítica Penal y Poder* N.º 21, octubre (pp. 26-30) OSPDH. Barcelona: Universidad de Barcelona. Disponible: <https://revistes.ub.edu/index.php/CriticaPenalPoder/article/download/37103/35933>

Bourdieu, Pierre (2000). *Sobre el campo político*. Lyon: Press Universitaires de Lyon. Disponible: http://200.6.99.248/~bru487cl/files/BOURDIEU_cam-po-politico.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2022). *Panorama Social de América Latina*, 2021 (LC/PUB.2021/17-P), Santiago. Disponible: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47718/1/S2100655_es.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2016). *Territorio e igualdad. Planificación del desarrollo con perspectiva de género*. Serie Manuales de la CEPAL N.º 4. Santiago: Publicaciones de las Naciones Unidas. Disponible: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40665/1/S1601000_es.pdf

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

____ (2021b). *Estado de situación de las instituciones del sistema penal juvenil de Santa Fe en el contexto de pandemia por COVID-19*. Rosario: Defensoría del Pueblo de la

Provincia de Santa Fe, Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe. Disponible: <https://www.defensorianna.gob.ar/materiales/publicaciones/sistema-penal-juvenil-en-contexto-de-covid-19-3573>

____ (2021a). *Acogimiento residencial durante la pandemia generada por el Covid-19. Período septiembre/diciembre 2020*. Provincia de Santa Fe. Rosario: Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe. Disponible: <https://www.defensorianna.gob.ar/materiales/publicaciones/2-informe-de-acogimiento-residencial-en-la-pandemia-3553>

____ (2020c). *Niñas y Niños junto a sus madres privadas de libertad. Situación durante la pandemia de COVID-19*. Rosario: Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe. Disponible: <https://www.defensorianna.gob.ar/materiales/publicaciones/ninas-y-ninos-junto-a-sus-madres-privadas-de-libertad-3527>

____ (2020b). *Situación del acogimiento residencial en la provincia de Santa Fe durante la pandemia generada por el Covid-19. Informe abril-mayo 2020*. Rosario: Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe. Disponible: <http://www.defensorianna.gob.ar/materiales/publicaciones/acogimiento-residencial-en-santa-fe---covid-19-3472>

____ (2020a). *El acogimiento familiar en la provincia de Santa Fe: diagnóstico y propuestas: informe 2019*, primera edición. Rosario: Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe. Disponible: <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/publicacion-af-2020-final.pdf>

____ (2019). *Adolescentes con privación de libertad. Monitoreo del sistema de Justicia Penal Juvenil de la Provincia de Santa Fe*. Rosario: Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe. Disponible: <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/publicacion-jpj-web.pdf>

____ (2018b). *Invertir en equidad: análisis del gasto público social provincial dirigido a la niñez, 2001-2016*. Rosario: Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe. Disponible: <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/publicacion-inversion-social-web.pdf>

____ (2018a) *Entre ausencias y violencias : infancias y juventudes en las noticias: monitoreo de medios de la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la provincia de Santa Fe*. 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). *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*. Rosario: Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe. Disponible: <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/publicacion-ia-2017-web.pdf>

____ (2015). *Informe 2015. Observatorio de los derechos de la niñez y la adolescencia*. Provincia de Santa Fe, Argentina. Rosario: Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe. Disponible: <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/informe-2015.pdf>

_____. (2013). *Informe 2013. Observatorio de los derechos de la niñez y la adolescencia*. Provincia de Santa Fe, Argentina. Rosario. Disponible: <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/obs-informe.pdf>

Faur, Eleonor (2014). *El cuidado infantil en el Siglo XXI*. Mujeres malabaristas en una sociedad desigual. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Foucault, Michel (1999). *Ética, estética y hermenéutica*. Obras esenciales Volumen III. Barcelona: Paidós Ibérica.

Giancarelli, Maia (2021). *Los sentidos de la maternidad desde el encierro punitivo. Modalidades de vinculación de las personas madres privadas de la libertad con sus hijas e hijos fuera de la prisión*. Barcelona: Dipòsit digital de la Universitat de Barcelona. Disponible en: <http://hdl.handle.net/2445/181099>

Haesbaert, Rogério (2013). Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. *Cultura y representaciones sociales*, 8(15), pp. 9-42, Ciudad de México. Disponible: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-81102013000200001&lng=es&tlng=es.

Jelin, Elizabeth (2016) [2010]. *Pan y afectos. La transformación de las familias*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Krauskopf, Dina (2004). Perspectivas sobre la condición juvenil y su inclusión en las políticas públicas. En: Gerber, Elizabeth y Balardini Sergio (comp.) (2004). *Políticas de Juventud en Latinoamérica*. Argentina en perspectiva. Buenos Aires: FLACSO.

Lefevre, Henri (1974). La producción del espacio. En *Papers: revista de sociología*. Bellaterra: Universitat Autònoma de

Barcelona, Servei de Publicacions. ISSN 0210-2862, ISSN-e 2013-9004, N.º 3, pp. 219-229.

Llobet, Valeria (2010). *¿Fábricas de niños? Las instituciones en la era de los derechos*. Buenos Aires: Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico. Disponible: <https://www.aacademica.org/valeria.llobet/47>

Manquel, Verónica (2019). El derecho a maternar de las personas presas: estrategias de vinculación de las personas madres detenidas con sus hijos/as fuera de la prisión. *Descentrada. Revista interdisciplinaria de feminismos y género*, 3 (2): e087. Disponible: https://www.moria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.11229/pr.11229.pdf

Massey, Doreen. (2005). La filosofía y la política de la espacialidad: algunas consideraciones. En Arfuch, Leonor (coord.). *Pensar este tiempo: espacios, afectos, pertenencias*. ISBN 950-12-6552-8. Buenos Aires: Paidós, pp. 101-128.

Pautassi, Laura (2018). El cuidado como derecho. Un camino virtuoso, un desafío inmediato. *Revista de la Facultad de Derecho de México*. Tomo LXVIII, Número 272. Ciudad de México: UNAM. Disponible: <http://www.derecho.uba.ar/investigacion/documentos/2019-laura-pautassi-el-cuidado-como-derecho.pdf>

Pinto, Gimol (2012). Algunas reflexiones sobre el marco normativo del derecho de los adolescentes bajo cuidados institucional a su formación y preparación para el egreso a una vida autónoma. En UNICEF, FLACSO, DONCEL y Colegio Universitario de Ciencias Aplicadas de Oslo Akershus. *Transición: del sistema de protección a la autonomía hacia un modelo integral de acompañamiento para jóvenes*. Buenos Aires, pp. 31-36. Disponible: [ht-](https://www.derecho.uba.ar/investigacion/documentos/2019-laura-pautassi-el-cuidado-como-derecho.pdf)

[tps://doncel.org.ar/wp-content/uploads/2012/10/Publicacion-Final-Transicion-Doncel-Flacso-Unicef.pdf](https://doncel.org.ar/wp-content/uploads/2012/10/Publicacion-Final-Transicion-Doncel-Flacso-Unicef.pdf)

Rossi, Julieta y Moro, Javier (2014). *Ganar Derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos*. Buenos Aires: IPPDH (Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos. Disponible: http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/12/GanarDerechos_Lineamientos1.pdf

Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia; UNICEF (2018). *Situación de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina. Relevamiento Nacional/Actualización 2017*. Buenos Aires: Ministerio de Salud y Desarrollo Social, Presidencia de la Nación-Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Disponible: <https://www.unicef.org/argentina/informes/situacion-C3%B3n-de-ni%C3%B1os-ni%C3%B1as-y-adolescentes-sin-cuidados-parentales-en-argentina-0>

Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (2018). *Protocolo de Procedimientos para la aplicación de Medidas de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*. Buenos Aires: Ministerio de Salud y Desarrollo Social, Presidencia de la Nación. Disponible: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/protocolo_fin.pdf

Serra, Albert (2005). La gestión transversal. Expectativas y resultados. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (32), Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, pp. 1-17.

Silva Balerio, Diego y Domínguez Colette, Pablo (2017). *Desinternar, sí. Pero ¿cómo? Controversias para comprender y transformar las propuestas institucionales de protección a la infancia y la adolescencia*. Montevideo: Fondo de las

Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y La Barca. Disponible: https://www.bibliotecaunicef.uy/doc_num.php?explnum_id=161

_____. (2014). *Autonomía anticipada. Tramas y trampas del egreso de adolescentes institucionalizados por protección*. Montevideo: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y La Barca. Disponible: https://www.bibliotecaunicef.uy/doc_num.php?explnum_id=101

UNESCO (2005). *Hacia las sociedades del conocimiento*. 978-92-3-304000-7, 92-3-304000-3 París: UNESCO. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000141908>

UNICEF (2021b). *Análisis del presupuesto con foco en niñas, niños y adolescentes*. Primera edición. Buenos Aires: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/media/11911/file/analisis%20presupuesto.pdf>

_____. (2021a). *Análisis de situación de la niñez y la adolescencia en la Argentina*. Buenos Aires, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/informes/estado-de-la-situacion-de-la-ninez-y-la-adolescencia-en-argentina-2021>

_____. (2020) *La pobreza y la desigualdad de niñas, niños y adolescentes en la Argentina. Efectos del COVID-19*. Buenos Aires, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/informes/pobreza-desigualdad-infantil-covid19>

Leyes, convenciones y documentos oficiales

Comité de los derechos del niño (2016). Observación general núm. 20. CRC/C/GC/20. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=%20CRC/C/GC/20&Lang=es

Cumbre Judicial Iberoamericana (2008). *Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad*. XIV Cumbre Judicial Iberoamericana. Brasilia: Secretaría Permanente.

Naciones Unidas (2015). *Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de Reclusos* (Reglas de Mandela). Viena: Naciones Unidas, UNODC. Disponible: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-S-ebook.pdf

_____. (2011) *Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes* (Reglas de Bangkok). Naciones Unidas, UNODC. Disponible: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok_Rules_ESP_24032015.pdf

_____. (2009). *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*. Resolución aprobada por la Asamblea General, A/RES/64/142, 24 de febrero de 2009, Disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/64/142>

_____. (1990). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, 20 de noviembre de 1989. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/crc_SP.pdf

Ley Nacional N.º 26.061 sobre la Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

Ley Nacional N.º 27.364 Programa de acompañamiento para el egreso de jóvenes sin cuidados parentales.

Ley Provincial N.º 12.967 Promoción y protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Provincia de Santa Fe. Poder Ejecutivo. Decreto 0039/2014. "Estándares de calidad de las prácticas y condiciones de alojamiento en los ámbitos de cuidados alternativos residenciales para niñas, niños y adolescentes" y Anexo Único. Programa Fortalecimiento de las prácticas y condiciones de alojamiento en los ámbitos de cuidados alternativos residenciales para niñas, niños y adolescentes. Santa Fe. Disponible: <https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/download/222705/1165519/file/Decreto%20N%C2%BA%200039-14%20Anexo%20C3%BA%20parte%20.pdf>

Provincia de Santa Fe. Ley N.º 11.452 (1996). *Código Procesal de Menores*. Santa Fe. Disponible: <https://www.santafe.gov.ar/normativa/getFile.php?id=228057&item=107917&cod=f1bc07d681aaddf3696d-05c0b4341464>

Glosario de abreviaturas

CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
DNNyA	Defensoría de Niñas, niños y Adolescentes
DPJPJ	Dirección Provincial de Justicia Penal juvenil
IPEC	Instituto Provincial de Estadísticas y Censos
MPE	Medidas de Protección Excepcional
MPI	Medidas de Protección Integral
PAE	Programa de Acompañamiento para el Egreso
PAF	Programa de Acogimiento Familiar
RELAF	Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar
RUAGA	Registro Único Provincial de Aspirantes a Guarda con fines Adoptivos
SDNayF	Secretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia
SJPJ	Sistema de Justicia Penal Juvenil
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Defensora Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes

Analía Colombo

Sub dirección de Relaciones Institucionales y Cooperación

Rodolfo Succar

Sub dirección de Promoción y Monitoreo de Derechos

Laura Oliva Gerstner

Coordinación y revisión

Cecilia Nieto, Juliana Sánchez, Andrea Travaini

Desarrollo de contenidos

Florencia Álvarez Picco, Silvina Bertelli, Florencia Bottazzi, Daniela Corbascio, Elizabeth Correa da Silveira, Yamila Frisón, Virginia Giacosa, Maia Giancarelli, Estefanía Invernizzi, Gustavo Lorenzo, Virginia Luco, Lorena Narciso, Laura Oliva Gerstner, Carolina Zancada.

Colaboración

Gabriela Baicich, Agustín Noguero

Ilustraciones

Caren Hulten

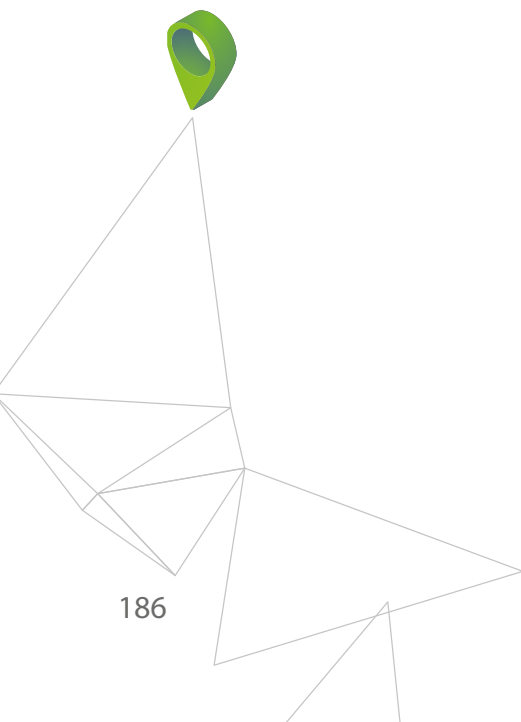
Diseño gráfico

Esteban Goicoechea

Asistencia General

Vanesa Hernández

Un **agradecimiento especial** a todos los equipos de la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes que conforman las áreas de Atención Integral Santa Fe y Rosario; Promoción y Monitoreo de Derechos; Relaciones Institucionales y Cooperación. Sin su compromiso cotidiano a lo largo de los años, este trabajo no hubiera sido posible.





La Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la provincia de Santa Fe pone a disposición la información relevada a través de los Servicios Locales de Protección de la Niñez y la Adolescencia que participaron del relevamiento planteado en el marco del Programa “Desde y Hacia el Territorio”, así como la sistematización resultante. Asimismo, destaca, una vez más, la importancia de contar con datos para la toma de decisiones, rol que ha asumido desde la conformación de su Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia junto a UNICEF Argentina.



Informe 2022 del Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia : provincia de Santa Fe / Analía Colombo. - 1a ed. - Rosario : Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, 2022.
192 p. ; 21 x 29 cm.

ISBN 978-987-48099-3-3

1. Protección de los Derechos Humanos. I. Título.
CDD 323.352

CON EL APOYO DE:



DEFENSORÍA DEL PUEBLO
Provincia de Santa Fe



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



Observatorio de los derechos
de la niñez y la adolescencia
PROVINCIA DE SANTA FE

www.defensorianna.gob.ar

