

ABREVIATURAS UTILIZADAS:

CIND Convención internacional de los derechos del niño

AP: Acompañante personalizado

NNyA: niños niñas y adolescentes

AC: Acompañante convivencial

MPI: Medida de protección Integral

MPE: Medida de protección excepcional

DPPDNyF: Dirección Provincial de Promoción de los derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia.

Concepciones de la infancia en Argentina. Infancia ¿Qué significantes se ponen en juego cuando la nombramos?

El campo de la infancia en Argentina se ha visto sometido a múltiples transformaciones que van de la mano de los cambios culturales y sociales de la época. No es posible pensar en alguna concepción de niñez sin entender el contexto del cual se habla. Es por eso, que pensar la infancia en Argentina implica develar las formas que el Estado asume en sus instituciones para “moldear” la sociedad en general y las nuevas generaciones en particular.

Entender la infancia como categoría social¹, implica pensar que es una categoría construida socialmente, que poseen un carácter socio histórico y dentro de ella aparecen los niños y niñas como actores sociales activos y competentes, y por otro lado permite comprender los modos por los cuales la niñez es estructurada como un espacio social para los niños y niñas.

“Obviamente, la vida de las personas comienza siempre por los primeros años de vida pero cada cultura atribuye a esa primera etapa determinados valores en función de los cuales genera estrategias tales como políticas educativas, sociales y públicas. La vinculación entre estas estrategias y el propio concepto de infancia es tan estrecha que, a menudo, resulta difícil diferenciar las primeras del segundo” (Marre, 2014:11)

En este sentido, Silvia Bleichmar (2001) plantea que La niñez es un estadio cronológico, mientras que la infancia es una categoría constitutiva. La niñez tiene que ver con la etapa definida por el desarrollo, mientras que la infancia se relaciona con los momentos constitutivos estructurales de la subjetividad infantil. La autora plantea que anteriormente se designaba a las infancias a aquellos que no tenían lenguaje, que no podían hablar. Esta noción se relaciona con el cambio de paradigma, del niño como sujeto, en la medida en que los niños y niñas, aunque hablaban han estado privados de la palabra por muchos años.

La niñez aparece como categoría social diferenciada cuando se torna objeto de significación social, es decir cuando las ideas respecto a la infancia revolucionan, y generan

¹ Alberto Parisi entiende que dentro de los paradigmas se encuentra una compleja red de categorías y conceptos. Las categorías son esquemas o estructuras formales elaboradas por la reflexión teórica; por ser formales no nos proporcionan por sí misma ningún objeto de conocimiento propiamente dicho. Se distinguen de los conceptos que sí proporcionan algún conocimiento. Las diferentes categorías van generando una lógica, una forma de ver las cosas y nos posiciona en un paradigma particular.

desplazamientos conceptuales que son luego llevados a las intervenciones de la familia, la policía y las instituciones.

Las líneas de investigación del campo de la infancia no son unívocas, por lo contrario se plantean de manera diversa y multívoca. Valeria Llobet (2011) realiza una distinción interesante de estas en la década de los noventa donde las diferencia en tres grandes posturas: la de inspiración culturalista, la de raigambre foucaultiana, y la tercera que analiza y evalúa las políticas sociales.

La primera, la de inspiración culturalista, tiene que ver con la ruptura de las modalidades de subjetividad, la subjetividad infantil y la construcción social de la infancia que desde 1990 comienzan a ser interpretadas como signos de de-sujetación de las nuevas generaciones. Las posiciones epistemológicas subyacentes varían alrededor de dos grandes tesis, una de índole materialista, que plantea la experiencia infantil de las formas sociales y otra de índole cultural que afirma los cambios de la percepción de los adultos sobre la niñez, cambio determinado por patrones culturales, sistema de creencias y modo de pensar.

La segunda postura de pensamiento, de tradición foucaultiana, presenta una preocupación por reconstruir la cuestión social de la infancia, analizando las modalidades represivas y totales que los dispositivos estatales construyen para generar prácticas de control social. Una de las marcas más importantes de estas producciones se deben al tono crítico y militante que enfatizó en promover debates en torno a los derechos humanos y al cambio de paradigma. La tercera, de los estudios sociales, que analiza las políticas sociales desde el punto de vista de la inadecuación de los diseños y la distancia de los mismos con la implementación, “conjugado con una suerte de voluntarismo político para pensar la intencionalidad de los que afirman retóricamente que luego no harán”. (LLOBET, 2011:6)

Se entiende así que las formas de concebir a la infancia distan de ser homogéneas y estáticas, es por esto que resulta necesario aprehender las diversas formas en que se presentan las características históricas y sociales que resultan creadoras de sentidos, y que se dude de los consensos de época como así también nos interpelemos críticamente como actores responsables en la transformación social.

Historicidad: La infancia y sus transformaciones //INFANCIAS ¿EN TRANSITO?

Si bien no es posible hablar de "la" infancia, sino que "las" infancias refieren siempre a tránsitos múltiples, diferentes y cada vez más afectados por la desigualdad, es posible, sin embargo, situar algunos procesos globales y comunes que la atraviesan.

Las transformaciones en torno a la infancia se han dado de manera lenta e imperceptible, que solo era posible observarlas cuando los cambios eran acumulados de manera que su densidad lo hacía evidente. En torno a estos cambios, Pilippe Aries (1986), plantea que, en la Antigüedad, la llegada de un niño/a al mundo no era sinónimo de la llegada de un hijo/a, sino que el niño/a se le posaba en el suelo, y “correspondía al padre reconocerlo, cogiéndolo en brazos; es decir elevarlo (*elevare*) del suelo: elevación física, que, en sentido figurado, se ha convertido en criarlo” (Aries,1986:5) Si el padre no “elevaba” al niño/a, éste era abandonado, Aries plantea que “La vida le era dada dos veces: la primera cuando salía del vientre de la madre, y la segunda cuando el padre lo elevaba”

De esta manera se puede entender que los lazos sanguíneos no eran condicionantes para ejercer la maternidad y paternidad, sino que ésta, se realizaba a través de la adopción (elevar al niño/a). El abandono de niños/as a su propia suerte resultaba más común de lo que se creía, he aquí por lo que se habla de “Niños adultos” del Medioevo, quienes entraban más rápidamente al mundo adulto para su supervivencia.

El abandono e infanticidio fueron problemáticas que causaron preocupación en el Edad Media, en esa época la Iglesia tomó un papel importante en torno a la sanción de estas prácticas y estableció el matrimonio como el marco que dió alojamiento a los niños y niñas. Se empezó a pensar la sexualidad ligada a la procreación, y al cuidado de los niños y niñas como portadores de futuro.

Desde la conformación del Estado Nacional en 1880 la preocupación por la situación de la infancia se circunscribió en dos formas de nombrar a los niños y niñas. Por un lado, aquellos “Niños” que eran hijos legítimos y que accedían a la educación pública, y por otro lado los “menores” quienes se encontraban en situación de desamparo, carencia y en condición de pupilo protegido por el Estado.

En Argentina en 1919 se sancionó la ley 10.903, conocida como “Ley Agote” ya que su impulsor fue el doctor Luis Agote. Esta sostenía el paradigma del tutelaje de la infancia o lo que se conoce también como la doctrina de la situación irregular. La misma planteaba la regulación tutelar de los menores, sobre aquellos que estaban “en riesgo” los cuales serían objetos de protección y corrección. El poder judicial era quien tenía la facultad de “la tutela estatal” quien determinaba los destinos de aquellos niños y niñas que se encontraban en “situación de abandono, peligro moral y/o material”. A partir de esta disposición los jueces podían ordenar la internación de los niños y niñas, su derivación a distintos programas o resolver la adjudicación de la guarda a sus padres u otros familiares, junto con seguimientos que se basaban en la realización de entrevistas periódicas. (Villalta, 2010:83).

Las caracterizaciones establecidas en torno a la peligrosidad y el abandono estuvieron influidas por las ideas de la época sobre la “civilización y barbarie.” El control social de este período marcó las subjetividades de los niños y niñas y sus familias, donde se estableció una cultura definida por la selectividad y el sesgo de clase, judicializando y criminalizando la pobreza.

Los actores intervinientes en esta etapa estuvieron conformado por la Sociedad de Beneficencia² con una visión moralizante de la pobreza, ya que sostenían que los pobres se encontraban en esta condición por propia decisión, es por esto que el objetivo de esta institución no era principalmente brindar “asistencia”, sino tener control sobre las personas mediante la vigilancia continua de los mismos. Las representantes eran las damas de la elite porteña que ejercían la filantropía

“El accionar de la ‘Sociedad de Damas de la Beneficencia’ estaba basado en la tutela entendida como una relación entre ricos y pobres donde los sectores acaudalados ‘tutelan’ a los pobres mediante consejos de orden moral, de manera tal que estos incorporen los valores morales necesarios para lograr ser un hombre o mujer ‘de bien’ y ‘trabajador’, para –de esta manera– salir de la situación de pobreza” (Firpo –Salazar, 2011:22)

² Se crea en 1823 con el gobierno de Rivadavia, surge para limitar las funciones de la Iglesia Católica que en ese momento era quién cumplía el rol principal de asistencia en los niños, a través de la caridad y la solidaridad.

Por otro lado, se encontraba “la medicina que comienza a estudiar la miseria de las familias al calor de los procesos migratorios y del crecimiento urbano” (Ripoll, 2013:34) que sientan las bases para el movimiento higienista. Éste último se caracterizó por las campañas de prevención e higiene públicas y por las demandas ejercidas hacia el Estado para la construcción de infraestructura, ya que sostenían que los factores ambientales contribuían a la reproducción de la desigualdad social y al empeoramiento de las condiciones de vida. El acento estaba puesto en los conventillos, donde sostenían que el hacinamiento producía y reproducía epidemias “Se trataba de amenazas físicas, morales y sociales: enfermedades, ‘vicios’ y protestas masivas y tumultuosas. Estaban en juego, por consiguiente, la salud, los valores y los intereses político-económicos de los grupos dirigentes” (Parra, 1999:118).

Este contexto social da lugar a la intervención del Patronato de Menores anteriormente mencionado, estableciendo una diferenciación importante, entre el niño – alumno³, y el menor. Menor, que sería objeto de protección y corrección, por la peligrosidad que en sí mismo emanaba.

“Con el transcurso de los años quedó evidenciado que el trasfondo implícito de esta ley, era la idea de defensa social, de profunda raigambre positivista y peligrosista. La idea del utilitarismo penal de preservar a una mayoría no desviada de los “ataques” de una minoría que sí lo era –no importaba que en potencia o en acto– dio lugar a la confección de un cuerpo normativo profundamente anti-garantista en lo jurídico y violatorio de los derechos humanos, defecto este aumentado para con la franja etaria minoril merced a su vulnerabilidad” (Daroqui y Guemureman, 1999:21)

La crisis de 1930 marcó el fin del modelo hasta entonces mencionado y la apertura de un nuevo modelo económico, basado en la industrialización por sustitución de importaciones. Consecuencia de esta industrialización se formaron los nuevos centros urbanos basados en las migraciones internas, que agravaron la cuestión social.

Comienza a surgir la idea de que debía protegerse primero a las familias para poder así poder ejercer una protección sobre los mismos niños. Con la presidencia de Juan Domingo Perón, se produjo una ruptura de la discrecionalidad de los derechos, hacia una universalización de

³ Niño – alumno haciendo referencia a aquellos niños que se encontraban “alojados” en las instituciones educativas, quienes por esta razón son portadores de la categoría de “Niño”

los mismos. Otras protecciones se instrumentaron a partir del reconocimiento de los derechos laborales reclamados por la clase obrera.

Estas nuevas formas de concebir a los y las niñas va de la mano de las reformas institucionales que se plantean por parte del Estado Nacional. Sandra Carli (2000) plantea que ya no se piensan en términos de peligrosidad, sino que se piensa a la niñez y juventud como “depositaria de la acción del Estado” (“Los únicos privilegiados serán los niños”) y “heredera y continuadora de la nueva cultura política” (“La nueva generación del 2000”)

En 1946 el gobierno de Juan Domingo Perón disolvió la Sociedad de Beneficencia, donde posteriormente en 1947 se crea la Fundación Eva Perón, la cual fue la encargada de brindar las políticas asistenciales del gobierno peronista y dependió del Ministerio de Trabajo y Previsión social. Esta nueva institución se ocupó de incluir a aquellos que se encontraban al margen de los beneficios sociales otorgados por los sindicatos, estableciendo así, además de ayuda directa, otros programas de asistencia e integración. Es necesario recalcar, que las lógicas de asistencia no se sostenían en los viejos pilares de caridad y meritocracia de la Sociedad de Beneficencia, sino que se planteaban en términos de justicia social y a través de una lógica de derecho. Una frase reconocida de Eva Perón que simboliza lo expuesto es: “Donde hay una necesidad, hay un derecho”

En pos de cumplir estas funciones, se crearon grandes instituciones que permitía la inclusión de los sectores populares, como hospitales, escuelas y hogares- escuela. Varios historiadores mencionan que estos establecimientos se caracterizaban por la “abundancia” y el “lujo” tanto de las infraestructuras y materiales como las actividades que brindaban. Ya no se pensaba en instituciones pobres para pobres, sino que el objetivo se presentaba de manera tal de finalizar con la pobreza generacional.

Con el derrocamiento del gobierno de Perón y la posterior inestabilidad política que variaba entre sucesivos gobiernos de facto y gobiernos democráticos la infancia es otra vez objeto de disputa y modificación. En este periodo se intenta promover la reaparición de la Sociedad de Beneficencia y retroceder con las políticas brindadas por la Fundación Eva Perón. Ésta fue disuelta en el año 1955, acompañando el objetivo del gobierno de proscribir en todos sus aspectos al peronismo. Implicando una retracción hacia las políticas filantrópicas y

moralizantes, el Estado ya no se ocupaba de las políticas asistenciales, sino que liberaba estas actividades al tercer sector.

El Estado toma una nueva noción de “infancia delincuente” determinando así conductas antisociales que permitirían de esta manera generar un control sobre los niños. Se infería que estas conductas derivaban en gran parte por las malas condiciones materiales como también por quienes inculcaban a los niños ideologías revolucionarias. Debido a esto se convertían en peligrosos, ya que podían alterar el pensamiento de los demás.

En 1976, se impone el gobierno encabezado por Videla, Massera y Agosti, denominado “Proceso de reorganización nacional” será el gobierno de facto más sangriento de la historia argentina, caracterizado por crímenes de lesa humanidad, tortura y secuestros. Dejando como resultado más de 30.000 desaparecidos.

El modelo económico se denominó “aperturista o Neoliberal” que se basa en destruir toda intervención estatal, se pasaron las actividades que estaban en manos del Estado a empresas privadas. Se apeló a “achicar el Estado”, esto cambió el escenario económico y por ende la estructura social de toda la Argentina. En esta sintonía la protección de los niños se realizó a través de “hogares de protección”, los cuales estaban administrados por organizaciones religiosas y de caridad.

Durante el proceso militar la niñez fue un elemento de coerción. Es imposible no mencionar que en ese periodo muchos niños y niñas nacieron en cautiverio, debido a que sus madres se encontraban secuestradas. Se produjeron así adopciones ilegales y robo de identidad de estos bebés, que eran apropiados por familias. “Despojados de su identidad y arrebatados a sus familiares, los niños desaparecidos constituyen y constituirán por largo tiempo una profunda herida abierta en nuestra sociedad” (CONADEP, 2015: 303).

Cabe destacar que estas prácticas estaban legitimadas por el aparato judicial quien se encontraba en complicidad con el gobierno militar, negando así la identidad de los niños y niñas recién nacidos, como también a las familias de origen el conocimiento sobre los mismos.

Figura clave del activismo político y la lucha por la búsqueda de los familiares desaparecidos es la de Madres y Abuelas de Plaza de Mayo, hasta la actualidad, febrero 2019, 128 nietos

fueron recuperados gracias a la lucha activa y militante de estas mujeres. Referencia de esta lucha son las palabras de Jorge Castro Rubel, nieto recuperado.

“Aunque mucho más tarde de lo deseado, la verdad sobre tantas cuestiones fundamentales de la vida no me ha permitido “recuperar” mi identidad, porque la identidad humana está siempre en transformación, pero sí enriquecerla, lo que es mucho. Y en este proceso, nuestras queridas Abuelas han sido protagonistas decisivas.” (Castro Rubel, 2018)

La democracia vuelve a la Argentina el 10 de diciembre de 1983, de la mano del presidente Raúl Alfonsín. Quien toma un país deteriorada y con un crecimiento de la pobreza alarmante, resultado de las políticas neoliberales implementadas anteriormente. Desde ese momento la población infantil comienza a transitar un deterioro económico que dista en la comparación generacional con respecto a sus padres.

En 1989 se sanciona la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN) que da inicio a una nueva concepción de la infancia, pero que sin embargo discrepa aún de prácticas efectivas de protección de derechos para la niñez. A partir del año 1994, se incorporó la CIDN junto con otros tratados de derechos humanos en la Constitución Nacional.

“La discusión sobre la consideración jurídica de los niños como sujetos de derecho habilita discursos contradictorios. Se deslegitima las viejas prácticas del sistema tutelar, poniendo en tensión la Ley de Patronato y el sistema jurídico que sostiene, pero sin trascender la modalidad de abordaje que el neoliberalismo impone” (Ripoll, 2013:36)

Es necesario remarcar, que, si bien en materia de derechos la CIDN marca un avance en pos reconocimiento del niño como sujeto de derecho, en la arena política no era posible ejecutarlo, ya que el Estado se estaba replegando de toda intervención. Se presenta así un escenario contradictorio. El mismo está marcado por el deterioro económico y el empobrecimiento, que dará lugar al surgimiento de “los nuevos pobres”, que se caracterizan por una pobreza adquirida por el hecho de “no ser heredada” a causa de las condiciones sociales. Las estadísticas afirman que el 55% de los menores eran pobres en el año 2001.

En este contexto, se presentaron dos figuras paradójicas y opuestas de la infancia en Argentina, *el niño de la calle y el niño consumidor*. La primera se caracterizó por una continua marginación social de amplios sectores, y, por otro lado, el consumo infantil era

producto de las aspiraciones de las clases medias altas. “La figura del niño de la calle y del niño consumidor se constituyen en espejo, como caras contrastantes de la polarización social creciente” (Carli, 2010:360)

Por otro lado, en esta época se visualizaban en los medios de comunicación las situaciones de violencia que atraviesan los niños y adolescentes. En particular, aparece en la televisión la imagen del “niño violento” como forma sensacionalista para que se produzca una judicialización de la niñez. Otro producto de los medios fue la aparición de la figura del “niño peligroso” que apela al menor, y solicita prácticas de control, en relación a la legislación del menor o la baja de imputabilidad.

A partir del año 2003, con la asunción de Néstor Kirchner, las políticas sociales fueron modificadas y tomaron otro rumbo, comenzaron a aparecer políticas sociales integrales, integradas e integradoras. Que apuntan a garantizar dos ejes, trabajo y familia. Entendiendo al trabajo como integrador social y posibilitador de protección. Y por otro lado, el eje que corresponde a familia se pensaron programas que permitan garantizar derechos para las mismas, como Asignación Universal por Hijo, Asignación por embarazo, entre otros.

Luego de un largo proceso de lucha de mucho tiempo de la mano de aquellos que apelaban a cambios en las intervenciones de la infancia, y presentándose como defensores de los derechos del niño, en el año 2005 se sanciona la Ley Nacional 26.061 de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. La misma toma los fundamentos y contenidos de la CIDN, que origina aquí el cambio de paradigma en relación a la niñez, buscando finalizar con el posicionamiento que postulaba a niñas, niños y adolescentes como menores plausibles de ser tutelados por el Estado cuando éste lo considere oportuno, a concebirlos como Sujetos de Derechos de los cuales las familias y el Estado se constituyen como responsables. Esta ley marca un nuevo andamiaje en la responsabilidad de los y las profesionales relacionados con el ámbito social, en tanto educación, salud y asistencia. Ya no se piensa en solo en la infancia pobre, sino que al conjunto en general de niños, niñas y adolescentes. Resulta necesario destacar que estas modificaciones no se dieron de manera abrupta, sino que fue un proceso gradual.

La ley crea un nuevo sistema de promoción y protección de los niños, niñas y adolescentes que encarnan todas las acciones pertenecientes al ámbito gubernamental como también a las

no gubernamentales que garantizan el mantenimiento de derechos. Para dar lugar a este sistema se crea la Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia que parte del Ministerio de Desarrollo Social. Y también el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia que se presenta como un órgano deliberativo, consultivo y planificador de políticas públicas para la infancia y adolescencia.

Por otra parte, en la provincia de Santa Fe adecua su legislación en torno a la infancia en el año 2009 sancionando la Ley Provincial 12967 de Promoción y Protección Integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Que encuentra sus antecedentes en la CIDN y la Ley Nacional 26.061

Resulta necesario destacar que, si bien el sistema de protección se presenta como irruptor de viejos paradigmas, aún dista de un cumplimiento efectivo de derechos para las niñas, niños y adolescentes.

En el año 2015 asume la presidencia Mauricio Macri, quien se presentaba como “el cambio” de la Argentina. Desde su gestión las medidas económicas dieron como consecuencia, pérdidas de empleo, caída de salarios, inflación, tarifazos y eliminación de programas sociales. Esto trae aparejado la desprotección de la ciudadanía y la dificultad para satisfacer todas las necesidades de la población. La infancia no está exenta de estos efectos, sino que además lo sufre de manera particular. Un informe de Unicef (2018), dio a conocer cifras preocupantes que tienen como protagonistas a las niñas, niños y adolescentes de la Argentina. El mismo manifiesta que un “el 48% de los chicos argentinos son pobres y la mitad de estos, muestra "severas" privaciones de derechos fundamentales” (Dinatale, 2018)

En enero de este año aparCe nuevamente en los medios de comunicación y en la agenda pública la intención de presentar un proyecto que contemple la baja de edad de punibilidad. A pesar de que la sanción de la CIDN lleva más de 20 años la instalación mediática del tema oculta el verdadero problema por el cual el índice de delitos ha aumentado, y por lo tanto no hacen visible ni proponen un debate sobre cuáles son las formas de terminar con el delito. Mientras tanto, contribuyen a constituir el pánico de la sociedad y a imponer la agenda de la inseguridad cuando lo necesitan. Condenan y estigmatizan a los marginados de la comunidad, y ahí es donde instalan los reclamos por leyes más duras o la represión como la solución a

estos problemas, como sintiendo nostalgia por las políticas neoliberales que se implementaron durante décadas permitiendo el incremento de la pobreza y la exclusión.

En este contexto, resulta imperioso posicionarse en la defensa de los derechos fundamentales, entendiendo que todo aquellos que afecta a la ciudadanía en general, repercute, en mayor medida, en niñas niños y adolescentes, quienes se presentan – lamentablemente- en el sector poblacional más vulnerable.

Institucionalidad de la infancia: Sistema de Protección Integral

Como se ha mencionado anteriormente la incorporación de las legislaciones en los distintos ámbitos (internacional, nacional y provincial), demarca una nueva concepción del niño. A partir de este momento, son sujetos plenos de derecho, la niñez aparece como una categoría única y universal, considerándose a toda niña y niño, desde su nacimiento hasta los 18 años de edad.

En las tres legislaciones mencionadas aparece un aspecto fundamental que reconfigura las intervenciones con las NNyA que es el **interés superior** de las niñas, niños y adolescentes, que se entiende como “ la máxima satisfacción integral y simultanea de los derechos y garantías reconocidas en esta ley”⁴ Debiéndose respetar:

- a) Su condición de sujeto de derecho
- b) El derecho a ser oídos y que su opinión sea tenida en cuenta
- c) El respeto al pleno desarrollo personal en su medio social, familiar y cultural
- d) Su edad, grado de madurez, capacidad de discernimiento y demás condiciones personales
- e) El equilibrio entre los derechos y garantías y las exigencias del bien común
- f) Su centro de vida entendiéndose por este, el lugar donde las NNyA hubiesen transcurrido su existencia.

La ley Nacional 26.061 en su artículo N° 5, plantea que, los organismos del estado tienen la responsabilidad indelegable de establecer, controlar y garantizar el cumplimiento de las políticas públicas con carácter federal. Por este motivo se despliegan el Sistema de Protección integral en 3 niveles:

- Nacional: es el organismo especializado en materia de derechos de infancia y adolescencia en el ámbito del Poder ejecutivo, conformado por la Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y familia.

⁴ Ley Nacional 26.061.

- Federal: es el órgano de articulación y concertación, para el diseño, planificación y efectivización de políticas públicas en todo el ámbito del territorio argentino. Establecido por el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia.
- Provincial: Órgano de planificación y ejecución de políticas de la niñez, cuya forma y jerarquía determinará cada provincia. “Las provincias podrán celebrar convenios dentro del marco jurídico vigente para municipios y comunas en las jurisdicciones provinciales, como asimismo implementar un organismo de seguimiento de programas de protección integral de los derechos de niñas, niños, adolescentes en coordinación articulada con las organizaciones no gubernamentales de niñez, adolescencia y familia.”⁵

De esta manera se constituye así un sistema que dista de la función tutelar de la época anterior, desde aquí los estados son partes responsables de la promoción y protección de derechos y garantías de las niñas niños y adolescentes.

Como se ha mencionado anteriormente, la provincia de Santa Fe también adecuó su legislación a través de la Ley Provincial N°12967. La misma se compone de seis títulos que son: Disposiciones Generales (artículos 1 al 6), Principios, Derechos y Garantías (artículos 7 al 28), Sistema Provincial de Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (artículos 29 al 49), Medidas de Protección Integral y Excepcionales –procedimientos (artículos 50 al 66), Presupuesto y Financiamiento (artículo 67) y Disposiciones Complementarias (artículos 68 al 74).

En el título II se hace mención a los principios, derechos y garantías que son sujetos las niñas, niños y adolescentes, entre los que se encuentran: el principio de igualdad y no discriminación, el principio de efectividad, el derecho a la vida, integridad personal, identidad, convivencia familiar y comunitarias a la salud, educación, libertad, al descanso recreación deporte y juego, a la propia imagen, derecho a la libre asociación reunión y tránsito, a opinar y ser oído, al trabajo de los adolescentes, derecho a la protección contra la explotación económica y derecho a la seguridad social.⁶ Por otro lado se mencionan las garantías mínimas en los procedimientos judiciales o administrativos.

⁵ Ley Nacional 26.061

⁶ Artículo 9 -25 Ley Provincial 12.967

A partir del título III, se delimita el **Sistema Provincial de Promoción y Protección Integral de los derechos de las NNyA**, que se organiza en tres niveles: local, regional y provincial.

El ámbito local, o primer nivel de intervención se compone por las instituciones que tienen anclaje territorial, poseen como función intervenir en las situaciones de amenaza o vulneración de derechos de NNyA, como también desarrollar programas y actividades de promoción de derechos. En la legislación se hace mención a la conformación de servicios locales que son, unidades técnico operativas con una o más sedes que "deben contar con equipos profesionales interdisciplinarios, los que se encargan de adoptar y aplicar medidas de protección integral con la asistencia técnico financiera de la nación y la asistencia técnico – financiera y supervisión de la provincia"⁷

Los servicios locales tendrán las funciones de: promover acciones tendientes al fortalecimiento familiar, recibir denuncias e intervenir de oficio ante el conocimiento de una amenaza o vulneración de derechos, planificar, implementar y supervisar las alternativas tendientes a evitar la separación de la niña, niño o adolescente del medio familiar, proponer la adopción de medidas de protección excepcional⁸, entre otras.

Es competencia de este nivel la adopción de **Medidas De Protección Integral (MPI)**, las cuales consisten en la aplicación de los deferentes programas, dispositivos y servicios que no implican la separación de la niña, niño o adolescente de su medio familiar.

Este primer nivel está integrado por:

- Centros de Acción Familiar (Ministerio de Desarrollo Social)
- Centros de día y guarderías con y sin convenio con la Subsecretaria de los derechos de la niñez, adolescencia y familia.
- Centros de Salud, Hospitales Generales y SAMCO's, Equipos de fortalecimiento Matricial
- Vecinales
- Escuelas y equipos socioeducativos (Ministerio de Educación)
- Sedes territoriales (Ministerio de Desarrollo Social)

⁷ Art. 30 Ley Provincial 12967

⁸Dec. Regl. 619/10 Ley Provincial 12.967, art.30

- Servicios Locales
- Centro de Orientación a la víctima de Violencia Familiar y Sexual, comisarias. (Ministerio de Seguridad)

El segundo nivel de intervención, el regional, está conformado por la Subsecretaria de los derechos de la niñez y adolescencia, dos Direcciones Provinciales de Promoción de Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia –con sedes Rosario y Santa Fe- y cinco delegaciones provinciales en Reconquista, Rafaela, San Lorenzo, Venado Tuerto y Villa Constitución.

Las funciones de este nivel son: garantizar el pleno goce de derechos de NNyA o la restitución de los mismos, garantizar el acceso a programas que posibilite el ejercicio efectivo de derechos, garantizar cuando sea necesario la contención en ámbitos de cuidados familiares alternativos, garantizar cuando sea necesario la contención en ámbitos de cuidados bajo las modalidades familiares o institucionales públicos o privados, en última instancia y por el menor tiempo posible, brindar asistencia técnica y jurídica a los servicios locales.⁹

Este nivel interviene mediante la adopción y aplicación de **Medidas de Protección Excepcional (MPE)**, son aquellas que importan la privación de la niña, niño o adolescente del medio familiar o centro de vida en el que se encuentra. “Tienen como objetivo la conservación o recuperación por parte del sujeto del pleno ejercicio y goce de sus derechos vulnerados y la reparación de sus consecuencias y sólo proceden cuando la aplicación de las medidas de protección integral resulten insuficientes o inadecuadas para su situación particular.” Tienen un límite de tiempo, no pudiéndose extender más de 90 días, existe la posibilidad de prorrogar el plazo con un debido control de legalidad, mientras persistan las causas que dieron origen a la misma. Esto supone que el primer y segundo nivel de intervención deberán trabajar conjuntamente a los fines de garantizar las condiciones necesarias para el regreso de la niña/o a su centro de vida.

Si bien hasta el momento se ha mencionado lo que refiere a los componentes del sistema, resulta necesario preguntarse ¿Cómo pasar de lo sistémico a los sistemas? ¿Cómo crear un dispositivo estatal que dé respuestas a las complejidades sociales que atraviesa la ciudadanía infantil? Para ello resulta necesario que todos los componentes y actores del sistema tengan

⁹ Dec. Regl. 619/10 Ley Provincial 12.967, art.31

funciones y roles que permitan adaptarse, y ser dinámicos, esto no significa que no se diferencien entre sí, sino más bien que permitan vínculos de responsabilidad que puedan moldearse ante las situaciones complejas que se atraviesan. (VER INTEGRALIDAD POLITICA 2)

Dirección Provincial de Promoción de los derechos de la niñez, adolescencia y familia.

La Dirección Provincial de Promoción de los derechos de la niñez, adolescencia y familia (DPPDNAyF) junto a las delegaciones regionales son los organismos que se ubican en el segundo nivel del sistema de protección integral mencionado anteriormente. Es un organismo descentralizado de la Subsecretaría. Dentro de la DPPDNAyF de la ciudad de Rosario, se encuentra el Programa de Acompañantes que se ha de analizar en la presente tesina.

En la actualidad esta repartición no cuenta con una estructura oficial. El gráfico¹⁰ que se muestra a continuación contempla los dispositivos, equipos y programas que conforman la DPPDNAyF, elaborando una diferenciación que posibilita entender los modos de intervención que se producen al interior de la institución. En este sentido, diferencia por un lado lo que denomina “dispositivos de apoyo” donde contempla a:

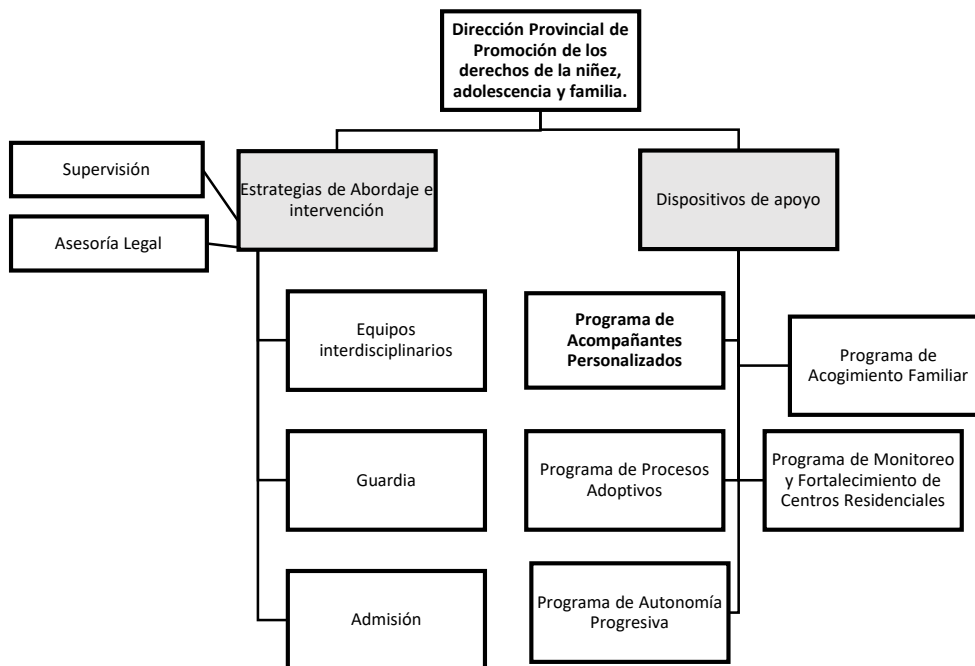
- Programa de Acompañantes Personalizado
- Programa de Fortalecimiento de Procesos Adoptivos: Equipo interdisciplinario que interviene cuando las NNyA se encuentran en situación de adoptabilidad.
- Programa de Autonomía Progresiva: Equipo interdisciplinario que trabaja con las niñas, niños y adolescentes cuyas circunstancias particulares y la complejidad de sus trayectorias de vida, tornan en iatrogénico un proceso de adopción, por lo que se trabajará en el fortalecimiento de su autonomía progresiva y en la preparación y acompañamiento para la vida independiente.¹¹

¹⁰ El presente gráfico ha sido elaborado y presentado por Silvina Fernández, en el Curso de Formación en Niñez y Adolescencia “Aportes interdisciplinarios en Procesos de Intervención”, realizado en la ciudad de Rosario en los meses de octubre y noviembre de 2018.

¹¹ Resolución Nº 001155. 24 de noviembre 201

- Programa de Acogimiento Familiar: nuclea a personas o grupos familiares que desean brindar transitoriamente atención, protección y cuidados a niñas, niños y adolescentes que se encuentran atravesados por MPE.
- Programa de Monitoreo y Fortalecimiento de Centros Residenciales: El programa consiste en estándares mínimos, que enuncian la revisión y reformulación de las prácticas y condiciones de alojamiento. A su vez, contempla lo relativo a la dotación de las capacidades necesarias en términos de recursos humanos, de equipamiento, espaciales, entre otros, en base a criterios de calidad predefinidos.

Por otro lado, se encuentra lo que la autora denomina “Estrategias de Abordaje e Intervención” donde nuclea a los Equipos técnicos interdisciplinarios, la guardia y admisión. A su vez dentro de ellas menciona al departamento de supervisión y asesoría legal.



Fuente: Silvina Fernandez

La DPPDNAyF cuenta con siete equipos técnicos interdisciplinarios (ETI) conformados por trabajadoras/es sociales, psicóloga/os y abogada/os,

En el año 2016 los ETI mencionados sufrieron modificaciones por el cambio de autoridades de la Dirección. Hasta ese momento estaban organizados de manera territorial, es decir cada equipo tenía delimitado un espacio geográfico dentro de Rosario para su accionar, distinguiéndose según la zona en la cual intervenían (Equipo Oeste, Noroeste, etc). Las modificaciones incluyeron cambios en la denominación de los mismos, actualmente son designados a través de números, (Equipo 1, 2, etc) y al mismo tiempo, han surgidos cambios en su conformación, se establecieron nuevos equipos entre distintos profesionales.

Dichas modificaciones abogaban a que algunos equipos tenían muchas más intervenciones que otros, por lo que también se cambió el funcionamiento de los mismos. Actualmente funcionan a través de “guardias” donde semanalmente hay equipos de guardia que toman las medidas que se presentan. Cada equipo puede tomar hasta 4 situaciones por guardia, en el caso en que se presente otra situación ésta se deriva al equipo consecutivo. Esta forma intenta asemejarse al funcionamiento de tribunales.

Niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales

Como se ha expresado en los apartados anteriores, la infancia tiene una historia, pero está siempre ha sido construida a partir del mundo adulto y sus miradas. Se requiere el trabajo de entender que la concepción de NNyA no es solo el factor de edad, lo que los aglutina, sino que están en constante transformación

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

Cuando se habla de NNyA sin cuidados parentales, se hace referencia a aquellos que han sido atravesados por una medida de protección excepcional. Esto significa, que fueron separados de su centro de vida, en pos de proteger y restituir derechos que han sido vulnerados. Cuando se toma una medida excepcional se abren distintas variables posibles para que NNyA, sean alojados, que pueden ser ámbitos alternativos familiares, ya sea por parentesco, otros miembros de la familia ampliada o de comunidad (familias solidarias), o formas convivenciales alternativas a su grupo familiar (instituciones de alojamiento, que pueden ser conveniados, hogares oficiales u hogares de co – gestión), además existen otros tipos de dispositivos de alojamiento tales como, clínicas de salud mental, centros para personas con discapacidad, o espacios informales como hostels, hoteles y pensiones.

El último informe de la defensoría de niñas, niños y adolescentes del año 2017 menciona que se registraron 503 NNyA de entre 0 y 18 años alojados en 41 Centros Residenciales (oficiales y conveniados) en la provincia de Santa Fe en el periodo 2016 (Se aclara que no constituye el número total de chicas y chicos separados de sus centros de vida, ya que no se computan aquellos que están en los alojamientos alternativos mencionados anteriormente)

Por otra parte, en los últimos datos presentados a los medios de comunicación plantean que en el año 2017 se tomaron 343 ME que abarcaron a un total de 431 niñas/os. Y desde 2018 hasta el mes de noviembre “se libraron 434 medidas con 629 menos involucrados, es decir un incremento de 26,5%.” /// <https://www.rosarioplus.com/ensacoycorbata/Casi-300-ninosfueron-separados-de-sus-hogares-en-los-ultimos-tres-meses-20181126-0025.html>

Ahora bien, una vez mencionado lo formal cabe preguntarse ¿Qué significa realmente NNyA sin cuidados parentales? ¿Qué concepciones despierta en los distintos actores que intervienen en la niñez, como también cada NNyA?

A modo de ejemplo, un episodio sucedido en un espacio de acompañamiento. Leandro¹² de 6 años, plantea a su acompañante que tiene intenciones de encontrarse con un amigo con el que convivía en un hogar residencial hasta el año anterior, ya que posteriormente fue adoptado por una familia. Manifiesta que este amigo lo invitó a su nueva casa y quería conocerla, la AP toma este pedido y se comunica con el equipo pidiendo autorización, desde el equipo se gestiona con la madre del niño y comparten el número telefónico. Después de reiterados intentos de concertar el encuentro, esta madre en un momento plantea la imposibilidad del encuentro ya que su hijo se encontraba castigado y manifiesta “Discúlpame pero *ahora tiene padres* y tiene que obedecer”

Esta situación permite preguntarnos, una vez tomada la ME ¿dejan de tener padres/madres? Incluso en aquellas NNyA que ya se han declarado en estado de adoptabilidad, *amputar* las maternidades y paternidades en el sentido de quitar partes, quitar esos padres/madres que por distintas razones no pueden ejercer el cuidado necesario para con sus hijas/os es también desarmar algo de lo propio de cada niña/o, porque los mismos forman parte de la historia y de la vida de cada una/o.

¹² Se utilizará este nombre para proteger la identidad del niño.