

Universidad Nacional de Rosario  
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales  
Escuela de Trabajo Social



**Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos de las Niñas,  
Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe**

**Criterios profesionales para la implementación de las Medidas de  
Protección. Observaciones desde la perspectiva de la Defensoría de Niñas,  
Niños y Adolescentes como organismo de contralor en la ciudad de Rosario**

TETTAMANTI, María Sol  
soltettamanti@gmail.com

Trabajo de Investigación Final

Licenciatura en Trabajo Social

Directora: Dra. Karina de Bella (karina40debella@gmail.com)

Rosario  
2019

## **Agradecimientos**

Quiero agradecer a mi familia, por su apoyo, su escucha, su paciencia y los esfuerzos de todos los días para que hoy pueda estar cerrando esta hermosa etapa.

A mis compañeras, porque junto a ellas experimente los mejores aprendizajes, valores y momentos al interior de la Universidad Pública.

A Rocío y Astrid que fueron mis pilares desde el comienzo. Gracias por su comprensión, contención y por tantos años caminando juntas.

A la Dra. Karina de Bella, Directora de mi tesis, por acompañarme en este proceso, por brindarme su casa, su tiempo, su dedicación y por transmitirme sus saberes.

A la Lic. Fernanda Facchiano, por su paciencia, sus conocimientos, las herramientas y oportunidades para ir dando mis primeros pasos por la profesión.

A cada uno de los profesionales que integran el área de Atención Integral de la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes, por su contención y compañerismo de cada día.

A la Lic. Lucila Dattilo, por su predisposición, su ayuda y su gran compromiso.

A la Universidad pública, por permitirme transitar este recorrido.

## Índice

<b>Introducción</b> .....	5
Organización del Trabajo.....	13
Precisiones metodológicas.....	15
<b>Capítulo I: La “Niñez” a lo largo de la historia</b> .....	20
I. 1 El niño como adulto, hasta la concepción moderna de la infancia.....	20
I. 2 Intervención del Estado sobre las Infancias. Sanción de la Ley de Agote N° 10.903.....	22
I. 3 Nueva cosmovisión en el Campo de la Niñez. Sanción de la Ley Nacional N° 26.061.....	26
<b>Capítulo II: Sistema de Promoción y Protección de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes</b> .....	31
II. 1 Conformación del Sistema de Promoción y Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe.....	33
II. 1.1 Niveles de aplicación: local, regional, provincial.....	33
II. 1.2 Niveles de intervención: Medida de Protección Integral y Medida de Protección Excepcional.....	37
II. 1.3. Algunas consideraciones respecto a la Medida de Protección Excepcional...	38
<b>Capítulo III: Criterios profesionales para la implementación de las Medidas de Protección Excepcional. Observaciones desde la perspectiva de la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la ciudad de Rosario</b> .....	42
III. 1 Recorte empírico. Presentación y análisis de situaciones.....	43
III. 1. 1 Situación 1.....	43
III. 1. 2 Situación 2.....	51
III. 1. 3 Situación 3.....	58
III. 1. 4 Situación 4.....	67
<b>Capítulo IV: Reflexiones finales</b> .....	76
IV. 1 Vectores que se repiten y dan cuenta de las tensiones presentes al interior del Sistema.....	76

IV. 2 Aportes desde el Trabajo Social.....	80
<b>Bibliografía.....</b>	<b>83</b>

## **Lista de abreviaturas:**

DNNyA. Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes

MPE. Medida de Protección Excepcional

NNyA. Niñas, Niños y Adolescentes

CIDN. Convención Internacional de los Derechos del Niño

LN: Ley Nacional

LP: Ley Provincial

SL. Servicio de Promoción y Protección de Derechos Local

MPI. Medida de Protección Integral

ART. Artículo

MPEU. Medida de Protección Excepcional de Urgencia

CS. Centro de Salud

SENNAF. Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia

DPPDNAF. Dirección Provincial de Promoción de los Derechos de la Niñez,  
Adolescencia y Familia

CF. Consejo Federal de Niñez Adolescencia y Familia.

RUAGA: Registro Único de Aspirantes a Guarda con fines Adoptivos

SRA. Señora

ETI. Equipo Técnico Interdisciplinario

PS. Psicólogo/a

TS. Trabajador/a Social

SPV. Servicio Público de la Vivienda

CAF. Centro de Acción Familiar

SR. Señor

GUM. Guardia Urbana Municipal

MPA. Ministerio Público de la Acusación

ASI. Abuso Sexual Infantil

## Introducción

El presente trabajo analiza los criterios profesionales adoptados por el primer y el segundo nivel de intervención, que integran el Sistema Provincial de Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas Niños y Adolescentes, para la implementación de las Medidas de Protección, desde la perspectiva de la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes (DNNyA) como organismo de contralor en la ciudad de Rosario, en el período comprendido entre el 2016-2019.

Siguiendo esta línea, sostenemos que la apuesta a la articulación entre las instituciones que conforman el primer nivel, pensada desde la política pública en materia de niñez, puede contribuir a la disminución de Medidas de Protección Excepcional (MPE) adoptadas por un segundo nivel, evitando que el niño, niña y/o adolescente (NNyA) sea separado de su centro de vida<sup>1</sup> en un contexto donde se prioriza el derecho del mismo a vivir en familia y a que se preserve su núcleo familiar.

En este sentido, creemos que las instituciones que conforman el Sistema Provincial de Promoción y Protección Integral, se esfuerzan a diario por responder a los nuevos ideales que sustentan el Campo de la Niñez en la actualidad. O dicho de otro modo, trabajan para garantizar los derechos de todo niño, niña y/o adolescente, en pos de hacer valer su interés superior<sup>2</sup> de acuerdo a las transformaciones legislativas que operan como norte. Sin embargo, este es un plano ideal que será contrastado con el trabajo empírico que desarrollaremos en el presente estudio.

El análisis respecto al funcionamiento del Sistema, se fundamenta en el recorrido académico y formación en las prácticas profesionales de la Licenciatura en Trabajo Social, al haber realizado las mismas, por un período de tres años, en la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la ciudad de Rosario.

Esta Defensoría forma parte del Sistema Provincial de Promoción y Protección Integral y tiene por función controlar los procedimientos y las medidas adoptadas por los organismos que trabajan con NNyA, para evitar cualquier forma de vulneración de sus derechos. En otras palabras, se esfuerza por promover los derechos humanos de la niñez y adolescencia consagrados en la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN),

---

<sup>1</sup>El centro de vida es el lugar donde los niños, niñas y adolescentes transcurren en condiciones legítimas la mayor parte de su existencia. Ver (LP N° 12.967, 2009)

<sup>2</sup>Se entiende por interés superior del niño, niña y adolescente la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías reconocidos en la Ley Nacional 26.061. Ver (LN N° 26.061, 2005)

en la Ley Nacional N° 26.061 de “Protección Integral de los Derechos de las Niñas Niños y Adolescentes” y; en la Ley Provincial N° 12.967 de “Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas Niños y Adolescentes”.

La DNNyA surge como tal en marzo del 2012, marcando un punto de inflexión para el tratamiento de la situación de las infancias. Los hechos que se suceden en el centro de vida han sido y son el principal tema de los casos abordados por la institución. Esto expresa una descripción clara del funcionamiento actual del Sistema.

Para poder analizar la operatividad del Sistema Provincial de Promoción y Protección Integral, desde un enfoque de los derechos de la niñez y la adolescencia, buscamos apartar la mirada punitiva y moral hacia la familia y el ámbito privado, que caracterizó al período de “Patronato de Menores”, y en su lugar centramos la atención en lo que falta, no funciona o no es suficiente a nivel estatal y sus políticas públicas para que los niños, niñas y adolescentes tengan acceso a sus derechos.<sup>3</sup>

Esta nueva forma de mirar el Campo de la Niñez, surge con la adhesión de Argentina a la Convención Internacional de los Derechos del Niño en 1990, y su incorporación a la Constitución Nacional en la reforma de 1994.

La Convención reconocerá el derecho de TODO niño y niña, y no sólo de algunos privilegiados, a un nivel de vida adecuado. (UNICEF, 2015)

Así, se rompe con el viejo ideario del niño objeto de intervención y control estatal (visión tutelarista) y se abre las puertas a una nueva concepción de este como sujeto pleno de derechos, donde prima su interés superior. En otras palabras, dejamos atrás un pasado donde para proteger al niño, se lo controló, se lo moldeó, se lo aisló e inhabilitó y comenzamos a luchar por devolverle la dignidad. (Iglesias, 1996)

Todo esto fue posible al sustituirse la Ley de Patronato N° 10.903, por la Ley Nacional N° 26.061 en 2005, donde el Estado asume su rol de garante de los Derechos, y los niños se convierten en titulares de los mismos; la incumbencia de los Jueces de Menores queda limitada sólo a cuestiones penales y se crean organismos dependientes del Poder Ejecutivo para abordar las problemáticas sociales en el marco de derechos, garantizando o restituyendo en el caso de que los mismos se encuentren vulnerados. (Ripoll, 2013)

---

<sup>3</sup> Es relevante aclarar que los organismos del Estado, según la Ley Nacional N° 26.061, deben asegurar políticas, programas y asistencia para que los padres puedan asumir, en igualdad de condiciones, sus responsabilidades y obligaciones. Ver (LN N° 26.061, 2005)

Dichos organismos quedan obligados "...a replantearse la forma de relación que tienen con los niños y abandonar prácticas tutelares, como así también sus modalidades de funcionamiento..." (Arbuatti, 2012:27)

La provincia de Santa Fe toma en consideración lo manifiesto en la Ley Nacional N° 26.061, con la sanción de la Ley Provincial N° 12.967 de "Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes" en 2009, que pone en crisis las capacidades de los Estados e instituciones para adecuarse a la misma. (A la altura de los niños, 2012)

Así surge, producto de esta cosmovisión<sup>4</sup> actual orientada a la "Protección Integral", una nueva institucionalidad que propondrá repensar las prácticas que han desoído durante décadas al niño/a y/o adolescente, para diagnosticar y crear alternativas de intervención estatal. (Arbuatti, 2012)

La nueva institucionalidad se encuentra reflejada en el Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, conformado por los organismos públicos que integran dicho título y por las organizaciones no gubernamentales de niñez y adolescencia. El mismo, se encuentra organizado en la actualidad por niveles. (Pleno Bravo I, 2009)

En el nivel local, aparecen órganos descentralizados llamados Servicios de Promoción y Protección de Derechos local (SL),<sup>5</sup> que por medio de sus equipos interdisciplinarios, se encarga de la aplicación de Medidas de Protección Integral (MPI), y si persiste la situación de amenaza o vulneración de derechos de NNyA, puede solicitar la aplicación de una Medida de Protección Excepcional, estas últimas en coordinación con las Delegaciones Regionales (LN N°12967, art. 58). La adopción de una u otra Medida se realiza con la finalidad de preservar los derechos de este niño, niña y/o adolescente.

En el nivel regional, están aquellas instituciones que trabajan en coordinación con los SL: Escuelas, Centros de Salud (Cs.), Centros de Convivencia Barrial, etc.

---

<sup>4</sup> El término "cosmovisión" es una adaptación del alemán Weltanschauung (Welt, "mundo", y anschauen, "observar") que fue introducida por el filósofo Wilhelm Dilthey en su obra "Einleitung in die Geisteswissenschaften" ("Introducción a las Ciencias Humanas") publicada en 1914. El concepto fue incorporado rápidamente en el Campo de las ciencias sociales y la filosofía, traducido o en su forma alemán original. Hablar de "cosmovisión" es hacer referencia a una idea de la estructura del mundo, que crea el marco para las ideas restantes. Fuente: <https://www.gestiopolis.com/cosmovision-y-explicacion-del-termino-weltanschauung/> consultada el 11 de Noviembre del 2019, 17:35 hs.

<sup>5</sup> Los SL son unidades técnico- operativas que intervienen en situaciones de amenaza o violación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, mediante una articulación territorial con Escuelas, Centro de salud, etc. teniendo por objetivo la re-vinculación del niño con su familia. Ver (Ripoll, 2013)

Los mismos se encargan de notificar cualquier alteración en la vida o vulneración de los derechos del niño/a y/o adolescente a dicho Servicio, a fin de resguardar el interés superior del niño.

Y, a nivel provincial se encuentra la Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF), seguida por las diferentes direcciones. (Finos y otros, 2016)

En la ciudad de Rosario se destaca, la Dirección Provincial de Promoción de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia (DPPDNAF), que ejerce funciones de coordinación directa de las delegaciones regionales de la zona, asistencia técnica jurídica (LP N°12967, 2009) y a su vez, se encarga de tomar las Medidas de Protección Excepcional, sean éstas de urgencia o no.

Otros actores relevantes, son las instituciones que surgen como organismos de control de aquellas instituciones que trabajan con niños, niñas y adolescentes, para abordar las problemáticas sociales en el marco de derechos.

Entre ellas se encuentra la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes y el Juzgado Colegiado de Familia del Poder Judicial.

El ordenamiento que estructura al Sistema del que venimos hablando, remite a diferentes niveles de intervención, los cuales varían según la complejidad de las acciones a llevar a cabo y los actores a convocar.

En el primer nivel se encuentra las Medidas Promoción y Protección de Derechos, también conocidas como Medidas de Protección Integral, que incumben a todas las acciones desplegadas en el terreno por las instituciones, los programas y proyectos que de modo directo o indirecto garantizan los derechos de los niños. Las mismas son adoptadas para preservar o restituir el goce y ejercicio de los derechos vulnerados o amenazados, no pudiendo consistir de ningún modo, en la separación del niño con su familia nuclear, ampliada o con quienes mantenga lazos afectivos, salvo aquellas situaciones donde la permanencia allí implique un riesgo o vulneración de sus derechos. (Pleno Bravo I, 2009)

Las MPI están a cargo, como ya mencionamos, del Servicio de Promoción y Protección de Derechos Local en articulación con los agentes del territorio y tienen por objeto el fortalecimiento de la familia. (Ripoll, 2013)

Al segundo nivel, se acude una vez agotadas las posibilidades de intervención en el primer nivel o cuando se hace necesario tomar una Medida de Protección Excepcional.

Las MPE son medidas subsidiarias y temporales que implican la separación del niño, niña y/o adolescente de su medio familiar o centro de vida, tras dar cuenta de algún hecho que vulnere de una u otra forma el bienestar de dicho niño.

En ocasiones, se solicitan Medidas de Protección Excepcional de Urgencia (MPEU), que se aplican cuando existe un grave riesgo para la vida e integridad psicofísica del niño, niña y/o adolescente. Dichas Medidas surgen en 2011 cuando la legislatura de la provincia de Santa Fe sanciona con fuerza de ley, la Ley N° 13.237, modificando algunos artículos de la Ley Provincial N° 12.967 e incorporando otros, entre ellos el art. 58 Bis.

Las MPE y las MPEU son aplicadas, por la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia y sus diferentes direcciones con la debida fundamentación legal y posterior control de legalidad de la autoridad judicial competente en materia de familia.

Una vez aclarado que representa cada nivel de intervención en la vida del niño, niña y/o adolescente y sus familias, consideramos esencial destacar que en la ciudad de Rosario específicamente, la consolidación del Servicio de Promoción y Protección de Derechos Local, a cargo de aplicar las Medidas de Protección Integral, si bien fue prevista con la sanción de la Ley Provincial N° 12.967 en 2009, comienza a funcionar a fines del 2018 y hasta el momento no ha logrado plasmar la totalidad de sus funciones. (Defensoría del Pueblo, 2018)

En este sentido, creemos que la desarticulación de las instituciones del primer nivel, durante los años anteriores a la consolidación del Servicio, han contribuido al aumento de Medidas de Protección Excepcional implementadas en el Nodo Rosario<sup>6</sup>, sin haber agotado las instancias de protección integral<sup>7</sup>.

Para dar cuenta de lo expuesto en el párrafo anterior, tomamos el Informe Anual realizado durante el 2018 por el área de Promoción y Monitoreo de la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes, que registra alrededor de 161 Medidas de Protección Excepcional aplicadas en el Nodo Rosario, durante el último año, donde el niño, niña y/o adolescente es separado de su centro de vida y alojado en instituciones a la espera de una decisión.

A su vez obtuvimos, del Sistema interno de la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes, el registro de aquellos expedientes que ingresan a la institución, por Cédulas del Juzgado Colegiado de Familia, caratuladas con el nombre de “Control de legalidad de

---

<sup>6</sup> Comprende los Departamentos: Belgrano, Iriondo, San Lorenzo, Caseros (Distrito Casilda), Rosario, San Martín, San Jerónimo y Constitución (excluido Distrito Bombal). Ver (Bonfatti, 2012)

<sup>7</sup>Cuando hablamos de “instancias de protección integral”, hacemos referencia a aquellas acciones llevadas a cabo por las distintas instituciones del territorio, en articulación con el SL, para fortalecer el rol de la familia y restituir aquellos derechos que fueron vulnerados.

Medida Excepcional”. Y en ese registro detectamos, un aumento considerable de estos tipos de expedientes en el último año: 7 durante el 2012, 31 durante el 2013, 18 durante el 2014, 23 durante el 2015, 42 durante el 2016, 32 durante el 2017, 119 durante el 2018.

Cabe aclarar que los controles de legalidad, son intimaciones dirigidas a la Dirección Provincial de Protección de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia, por el Tribunal Colegiado de Familia del Poder Judicial, encargado de ratificar o rechazar la Medida, teniendo por finalidad conocer los criterios empleados por los profesionales respecto a la toma de “X” Medida de Protección Excepcional, al igual que el trabajo realizado por el Equipo de la Dirección tras la aplicación de la misma.

Tales controles llegan a la DNNyA para dar conocimiento, como organismo de contralor, de la irregularidad con la cual la DPPDNAF contesta los requerimientos judiciales y la reiteración de los mismos. También, para solicitar intervención a la institución ante la falta de respuesta por parte del organismo de aplicación de la MPE.

Como consecuencia del aumento de Medidas de Protección Excepcional aplicadas durante el último tiempo reconocemos, a través de la recolección de datos existente, un incremento en la cantidad de NNYA insertos en Programas de Acogimiento Familiar, produciendo la ruptura del lazo familiar del niño, niña y/o adolescente con su familia de origen. También, un porcentaje considerable en instituciones de alojamiento, a la espera de una decisión, en un contexto donde se debería promover la “des-institucionalización” de dicho niño, niña y/o adolescente, velando por su interés superior.

De acuerdo a la información extraída del Informe realizado por el área de Promoción y Monitoreo de la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes en 2015, en Rosario se reconoce 65 Programas de Acogimiento Familiar<sup>8</sup> según tipo de familia, de los cuales 22 niños, niñas y/o adolescentes están en Familia Solidaria<sup>9</sup>, 40 en Familia Ampliada y 3 están en Hogar Familia<sup>10</sup>. Dichos datos reflejan la cantidad de niños, niñas separados del seno

---

<sup>8</sup> El programa ofrece a los NNYA la posibilidad de desarrollarse transitoriamente en un medio familiar como marco privilegiado de convivencia, hasta tanto se revierta la situación de vulneración de derechos. A su vez, debe contribuir a mantener la relación con su familia de origen, respetando su derecho a la identidad y sus vínculos. Fuente: <https://www.santafe.gob.ar/ms/familiassolidarias/> consultada el 08 de Noviembre del 2019,09:30 hs.

<sup>9</sup> La Familia Solidaria forma parte del Programa iniciado por el Ministerio de Desarrollo Social de Santa Fe, con el objetivo de brindar cuidados transitorios a niños, niñas y adolescentes, como alternativa a la institucionalización, conforme a los principios y disposiciones que establece la Ley Provincial N° 12.967. El programa nuclea a personas o grupos familiares que desean ofrecer transitoriamente atención, protección y cuidados a niños, niñas y adolescentes que atraviesan una situación de vulneración que pone en riesgo el ejercicio pleno de sus derechos. Fuente: <https://www.santafe.gob.ar/ms/familiassolidarias/> consultada el 08 de Noviembre del 2019, 09:35 hs.

<sup>10</sup> El programa Hogar Familia está destinado a personas con discapacidad que por diferentes motivos no viven en el seno de una familia propia. El objetivo principal del mismo es brindar la posibilidad de una nueva

familiar e insertos en dos modalidades que contempla el Acogimiento Familiar (Familias Solidarias y familias ampliadas) junto al Programa Hogar Familia.<sup>11</sup>

Otro relevamiento llevado a cabo por el área de Promoción y Monitoreo de la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes en 2017, logra dar cuenta de la cantidad de niños, niñas y/o adolescentes institucionalizados en la provincia de Santa Fe, al reconocer que en 41 instituciones de acogimiento se hallan alojados 503 niños, niñas y/o adolescentes, de entre 0 a 18 años, con dificultades para concretar instancias de vinculación o lograr procesos de adoptabilidad.<sup>12</sup> Del total de estas instituciones, 18 se encuentran en la ciudad de Rosario con alrededor de 172 niños, niñas y/o adolescentes institucionalizados.<sup>13</sup>

Reconocemos esta situación como problemática, ya que adherimos a lo que sostiene la CIDN, de que todo niño, niña y/o adolescente tiene derecho a una (su) familia, recurriendo sólo como último recurso a la Medida de Protección Excepcional, donde el niño es separado del seno familiar.

Consideramos relevante aclarar aquí, que a nuestro entender esta problemática no surge sólo por la limitada acción de los profesionales encargados de trabajar las Medidas de Protección Integral, que se expresa en la insuficiencia de recursos estatales con que cuentan y por las diversas concepciones que se ponen en juego a la hora de la intervención. Sino también, por el contexto social y económico que atraviesa la sociedad actual, donde existen mayores condiciones para que un gran porcentaje de familias se encuentren en una situación crítica. En relación a esto último nos preguntamos ¿Cuánto sigue predominando hoy, ideas como “peligro material o moral” propias del modelo anterior?

En este sentido, compartimos lo expuesto en el Informe Anual efectuado por el área de Monitoreo de la Defensoría en 2018 respecto a que: crear una cultura centrada en la Niñez “...donde sean priorizadas en todos los ámbitos y decisiones, desde el presupuesto público

---

oportunidad y espacio en una nueva familia a estas personas, con el fin de potenciar su desarrollo en el marco de una red de vínculos y de la comunidad a la que pertenece. Fuente: <https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/208421/> consultada el 08 de Noviembre del 2019, 09:51 hs.

<sup>11</sup> Se tomó como temporalidad para la construcción del dato, de enero a julio de 2015. Ver: (Defensoría del Pueblo, 2015).

<sup>12</sup>El 71% de las instituciones afirmó que alojaban niños, niñas y adolescentes con Medidas de Protección Excepcional vencidas. El promedio de permanencia en una misma institución superaba el año y medio. El 15% de las niñas y niños tenían de 0 a 5 años de edad. El 31% de 6 a 10 años. El 19% entre los 11 y los 13. El 26% entre los 14 y los 18 años. Ver (Defensoría del Pueblo, 2017)

<sup>13</sup> Se tomó como temporalidad para la construcción del dato desde mayo de 2016 a febrero de 2017, tiempo en el cual se visitaron todos los centros residenciales oficiales y conveniados con la Subsecretaría de Derechos de Niñez, Adolescencia y Familia (41 instituciones). Fue la primera experiencia de esta línea de monitoreo donde se implementó una metodología cuantitativa en complemento con las metodologías cualitativas aplicadas anteriormente. Ver (Defensoría del Pueblo, 2017)

hasta el cuidado familiar, tiene aún más urgencia en tiempos en los que se agudizan las desigualdades...” (Defensoría del Pueblo, 2018: 282)

## Organización del trabajo

Para comprender las transformaciones que fue atravesando el Campo de la Niñez a lo largo de los años, en el **Capítulo primero** de este trabajo realizamos una breve reseña histórica reflexionando sobre el espacio que adquiere el niño en los diferentes momentos de la historia Argentina.

El apartado permite reconocer que la Niñez no siempre obtuvo el lugar que hoy ocupa en la sociedad, la forma de situarla y situarla varía según las configuraciones ideológicas predominantes de cada época.

En el **Capítulo segundo** analizamos el Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, que surge con la sanción de la Ley Nacional N° 26.061 de “Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes” en 2005, inaugurando un nuevo modo de pensar el Campo en la actualidad.

En esta sección, el foco estará ubicado específicamente en el Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes de la provincia de Santa Fe, volcando la mirada hacia la ciudad de Rosario.

Indagar sobre el Sistema Provincial de Promoción y Protección de los Derechos, permite reconocer también las contradicciones que comprenden al mismo, producto del desfasaje entre el discurso jurídico que lo sustenta y el accionar diario de las instituciones que conforman el Sistema.

En el **capítulo tercero** reflexionamos sobre los criterios profesionales empleados por el primer y segundo nivel, que integran el Sistema Provincial de Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, para la implementación de las Medidas de Protección, desde la perspectiva de la DNNyA como organismo de contralor en la ciudad de Rosario, en el período comprendido entre el 2016-2019.

Para ello, presentamos y analizamos cuatro situaciones trabajadas por distintas duplas de profesionales del área de Atención Integral de dicha Defensoría.

El análisis de estas situaciones, nos permite problematizar el Sistema Provincial de Promoción y Protección Integral, que rige al período actual.

El trabajo empírico realizado, se desarrolla en función de las decisiones metodológicas definidas.

En las **reflexiones finales** tomamos los aspectos revelados por el trabajo empírico y los ponemos en tensión con el desarrollo teórico en función de articular, desarrollar y contrastarlo, abriendo a nuevas perspectivas.

## Precisiones metodológicas

Para abordar el presente estudio optamos por una metodología cualitativa que, siguiendo a Ruth Sautu, “...se apoya sobre: la idea de la unidad de la realidad de ahí que sea holística y en la fidelidad a la perspectiva de los actores involucrados en esa realidad.” (Sautu, 2003: 56) En otras palabras, comprende a

[...] aquellos estudios que traten con colectivos (como es el aula, la escuela) y en los que sea necesario conocer cómo funciona el conjunto; los estudios en los cuales se intenta describir o explicar un proceso, donde la generación, emergencia y cambio sean aspectos centrales para la comprensión del tema a investigar; los estudios donde el “lenguaje” sea una parte constitutiva central del objetivo; y los análisis donde la interacción mutua entre actores, la construcción de significados y el contexto en el que actúan forma parte del tema a investigar. (Sautu, 2003: 56)

En este tipo de metodología asumen relevancia ideas como: totalidad, tiempo, lenguaje, interacción, interconexión.

Teniendo en cuenta la organización del trabajo desplegado y el abordaje cualitativo definido, formulamos las siguientes **HIPÓTESIS**:

- Los criterios profesionales del segundo nivel entran en tensión con los criterios presentes en las instituciones del primer nivel, al momento de implementar las Medidas de Protección Excepcional, desde la perspectiva de la DNNyA.
- La función de contralor que realiza la DNNyA sobre los procedimientos y las medidas aplicadas por los organismos que trabajan con niños, niñas y adolescentes constituye un medio para conocer los criterios adoptados.

A los fines de trabajar sobre las hipótesis propuestas, nos planteamos los siguientes objetivos, discriminados en objetivo general y objetivos específicos.

El **OBJETIVO GENERAL** es conocer, desde la perspectiva de la DNNyA, los criterios profesionales empleados por el segundo nivel que entran en tensión con los criterios presentes en las instituciones del primer nivel, al momento de implementar las Medidas de Protección Excepcional en el Nodo Rosario, Provincia de Santa Fe, durante el período comprendido entre 2016-2019.

Los **OBJETIVOS ESPECÍFICOS** son:

- Conocer las modalidades de intervención del primer nivel.
- Analizar criterios profesionales empleados por la Dirección Provincial de Promoción de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia para la implementación de las Medidas de Protección Excepcional.
- Identificar la relación existente entre ambos niveles de intervención.
- Explorar las funciones asumidas por la DNNyA en relación a las Medidas de Protección Excepcional.

### **Unidad de Análisis**

Para llevar adelante esta tarea, la **unidad de análisis** son las situaciones que se presentan en la DNNyA de la ciudad de Rosario frente a una vulneración o amenaza a los derechos del niño, niña y/o adolescente, las cuales se textualizan en los registros realizados por la institución bajo la modalidad de *Queja*.

### **Recorte temporal**

Situaciones que se presentan en la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes bajo la modalidad de *Queja*, en el período comprendido entre 2016-2019.

### **Recorte empírico**

Situaciones que se presentan en la Defensoría bajo la modalidad de *Queja*, a través de los registros institucionales, los que se constituyen en términos metodológicos, en dispositivos analíticos.

### **Recolección de datos**

Utilizamos datos extraídos del estudio realizado por el área de Promoción y Monitoreo de la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes en 2015, 2017 y 2018.

Accedimos al Sistema interno de la DNNyA de donde obtuvimos el registro de los controles de legalidad de Medidas de Protección Excepcional que ingresan a la institución, enviados por el Tribunal Colegiado de Familia del Poder Judicial.

Por último, tomamos cuatro situaciones abordadas por diferentes profesionales del área de Atención Integral de la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la ciudad de Rosario, en modalidad de *Queja*.

En el curso del trabajo, iremos utilizando diferentes terminologías para hablar de lo que hoy conocemos como el Campo<sup>14</sup> de la Niñez, ya que la manera de definir al niño y el lugar que éste adquiere en la sociedad, ha ido variando a lo largo de los años.

Por tal motivo, en el transcurrir de los capítulos, nos encontraremos con términos como “menor”, “menor de edad”, “niño, niña y adolescente”, entre otros tantos que fueron tomando relevancia en los distintos períodos que atraviesa el país.

En el universo de la infancia, se llama “menor” a aquel niño “irregular”, sobre el cual se tiende a aplicar medidas coercitivas por mostrar cierta discordancia con el modelo prevalente. A este menor se lo institucionaliza para protegerlo de sí mismo. (González Contró, 2011)

El término “menor de edad” por otro lado, refiere a una circunstancia, un estado en el cual se encuentra la persona durante los primeros años de vida. El concepto está eminentemente relacionado con el ámbito de lo jurídico, ya que se es “menor de edad” porque aún no se ha alcanzado la mayoría de edad que la generalidad de los sistemas jurídicos prevén como requisito para tener capacidad plena en el ejercicio de los derechos.

Aquí, el “menor de edad” es aquel considerado “incapaz” es decir, aquel que “no habla” y que solo al cumplir la mayoría de edad adquiere, como ya mencionamos, capacidad plena para participar de las cuestiones que le incumben. (González Contró, 2011)

La palabra “niño” por otra parte, permite dar cuenta de ciertas transformaciones al interior de la sociedad, pasando de un modelo basado en la “Situación Irregular” a otro que prioriza la “Protección Integral.” Dicho término se emplea para nombrar a las personas durante sus primeros años, aunque consideramos importante aclarar que no se trata de una aceptación unívoca, debido a que el concepto no cuenta con una clara delimitación. (González Contró, 2011)

En los últimos años se logra percibir también, pese a no estar reconocido en la Convención Internacional de los Derechos del Niño, la inclusión de la palabra “niña”, teniendo por objetivo visibilizar a las personas del sexo femenino, que por un gran tiempo quedaron comprendidas en el genérico “niño”. (González Contró, 2011)

---

<sup>14</sup> Se entiende por Campo, según Bourdieu a “una red o una configuración de relaciones objetivas entre posiciones. Estas posiciones están objetivamente definidas, en su existencia y en las determinaciones que imponen sobre sus ocupantes, agentes o instituciones, por su situación presente y potencial en la estructura de distribución de especies de poder (o capital) cuya posesión ordena el acceso a ventajas específicas que están en juego en el campo, así como por su relación objetiva entre posiciones (dominación, subordinación, homología, etc.)”. Ver (Bourdieu y Wacquant, 2008: 134-135).

El término “adolescente” surge, teniendo por objeto hacer una distinción entre franjas etarias, buscando reconocer la progresividad en la capacidad de autonomía. La primera vez que se emplea el concepto, es en la Constitución Nacional con la reforma al artículo 18 en diciembre de 2005. (González Contró, 2011)

Respecto a la palabra “infancia”, la misma hace alusión a una categoría social que entiende al “infante” como un ser en vías de desarrollo, el cual necesita protección y se diferencia del mundo de los adultos por contar con menos capacidades para desenvolverse en la vida. (Supertino, 2014)

La palabra Niñez en cambio, surge como una construcción social, política y además cultural, que varía según el momento histórico y la sociedad en la cual se aplique. En Argentina, emerge con el modelo de “Protección Integral”, comprendiendo a los niños como sujetos titulares de derechos. (Supertino, 2014)

*¿Infancia o Niñez? ¿Menores o Niños, Niñas y Adolescentes?*

Con el transcurrir del tiempo, y al ingresar en el período actual caracterizado por la “Protección Integral”, el término “menor” es reemplazado en el ordenamiento jurídico por el de “niños, niñas y/o adolescentes”. El cambio surge tras comprender que el primero refleja una clara relación de poder, donde las personas “menores” son ubicadas en un lugar de “incapacidad” (González Contró, 2011); mientras que el segundo reconoce a los mismos, desde un enfoque superador, como sujetos con capacidad plena en el ejercicio de sus derechos.

La palabra “infancia” también será sustituida y en su lugar asumirá relevancia el término “Niñez”. Aquí, se puede divisar el paso de un “Sistema Tutelar” donde el infante era considerado objeto de acción estatal que carece de autonomía plena, a un modelo de “Protección Integral” en el cual prima el interés superior del niño, entendiendo a éste como sujeto de derechos.

Por lo expuesto con anterioridad, podemos reconocer que el lenguaje no es neutral, sino que refleja y al mismo tiempo construye realidades. La forma en que se designa un determinado fenómeno, en “X” período, manifiesta la manera en la cual se lo concibe. Por ello, resulta significativo reflexionar sobre los términos empleados y el sentido que adoptan los mismos en el imaginario social.

El cambio en el vocablo es importante para reflejar las transformaciones que han de afrontar los niños, niñas y adolescentes a partir de su consideración como titulares de derechos. (González Contró, 2011)

Pensar a los NNyA como sujetos de derechos, es brindarle un mayor protagonismo y nuevas posibilidades, ya que por medio de su voz logran expresar, a su modo y desde su lugar, las necesidades de la trama familiar en las que habitan. (Arbuatti, 2012)

El inicio de esta nueva cosmovisión al interior del Campo de la Niñez no solo implica un cambio en la forma de nombrar-los sino que genera, o lo debería hacer, transformaciones en otros planos asociados a las actuaciones llevadas a cabo para con ellos. (Lázaro, 2016)

# Capítulo I

## “La Niñez” a lo largo de la historia

“Al fin y al cabo, somos lo que hacemos  
para cambiar lo que somos”

E. Galeano

### I.1. El niño como adulto, hasta la concepción moderna de la infancia

La historia del niño comienza en la antigüedad romana<sup>15</sup>. Durante este período la vida le era dada dos veces, la primera cuando salía del vientre de su madre y la segunda cuando el padre lo “elevaba”. Los niños “elevados” eran favorecidos por una elección, mientras que los otros eran abandonados por ser hijos de esclavos o niños no deseados ante diversas razones (Ariés, 1986). Cabe destacar que el abandono de un niño en ese entonces, ejercía la función que hoy asume el aborto al interior de nuestra sociedad.

Durante aquel tiempo, la sexualidad se encontraba completamente separada de la procreación. La elección del heredero era voluntaria, por tal motivo los subproductos del amor quedaban suprimidos. (Ariés, 1986)

Esta situación cambia a lo largo de los siglos II y III, donde el matrimonio asume una dimensión psicológica y moral sin precedentes. Por ende, la unión de los dos cuerpos se vuelve sagrada, al igual que los hijos que son el fruto de esa unión. En este sentido, a diferencia de los siglos anteriores, la procreación ya no se encontrará separada de la sexualidad; el coito se convierte en un acto de placer, pero también de fecundación. (Ariés, 1986)

Los niños son considerados desde este momento un producto indispensable e insustituible, por tal motivo no podrán evitarse mediante la elección o la adopción. Aquí, los lazos sanguíneos adquieren un valor extraordinario ya que los varones permiten la continuidad del apellido y las mujeres por otro lado, sirven como moneda de intercambio en las estrategias para extender y reforzar riquezas. (Ariés, 1986)

Se reconoce por lo tanto, una revalorización (ambigua) del niño, donde se exige abandonar aquellas prácticas relacionadas con el infanticidio o el aborto, debido a que las mismas comenzarán a verse como un delito. Aquí, queda eminentemente prohibido

---

<sup>15</sup> La Antigüedad Romana se encuentra enmarcada entre los siglos V a.c y V d.c.

abandonar a los recién nacidos, que estarán rigurosamente protegidos por la Iglesia y el Estado. (Ariés, 1986)

A comienzos de la Edad Media<sup>16</sup>, la infancia empieza a entenderse como una etapa en transición hasta llegar a la vida adulta. (Ariés, 1986)

En otras palabras, el infante aún no adquiere un rol relevante en la sociedad, sino que comparte con los adultos los mismos juegos y obligaciones. La única distinción se encuentra en la representación que se hace de ellos, sólo su talla los diferencia. La infancia es considerada entonces, una época que pasa rápidamente y de la que se pierde enseguida el recuerdo.

Recién a mediados del siglo, comienzan a emerger las primeras instituciones dedicadas a la atención de niños, en especial aquellos considerados huérfanos y/o abandonados. Entre esas instituciones se ha de destacar “la Casa de Niños Expósitos”<sup>17</sup>, que al tiempo es reemplazada por la “Sociedad de Beneficencia”<sup>18</sup>. Esta fue la primera institución de orden privado en disputar el espacio de asistencia que estaba a cargo de la Iglesia y se basa para ello en una concepción filantrópica con una moral laica, opuesta al concepto cristiano de caridad. La intención de la misma será de control y vigilancia de los niños pertenecientes a los sectores populares para prevenir futuras amenazas a la sociedad.

Aquí, la protección a la infancia tendrá dos sentidos bien marcados que caracterizan la estructura del país: en primer lugar, avanzar en una “profilaxis moral” de los niños en situación de vulnerabilidad, y por otro lado “proteger” a la sociedad re-educando a los niños y re-encauzando sus conductas. (Gómez, 2004)

En los siglos XII y XIII los principios de la organización educativa y científica dan lugar al niño alumno del sistema educativo; los principios de la organización industrial al niño trabajador y; el fortalecimiento de los Estados Nacionales al niño institucionalizado. (Álzate Piedrahita, 2002).

En los primeros años de la modernidad<sup>19</sup>, se pone en marcha un proceso de pedagogización a través del cual la sociedad comienza a amar, proteger y considerar a los

---

<sup>16</sup> La Edad Media se encuentra enmarcada entre los siglos V d.c y XV d.c.

<sup>17</sup>La “Casa de Niños Expósitos” fue la única institución de su género dedicada en los años comprendidos entre 1779 y 1823 a recoger niños abandonados; cambió su nombre a fines del siglo, pasando a denominarse Casa Cuna, luego de una serie de modificaciones introducidas al sistema de admisión y crianza de los infantes abandonados. Ver (Moreno, 2000)

<sup>18</sup> Con la creación de la Sociedad de Beneficencia en 1823, el Estado daba forma adecuada al tratamiento de la caridad: deposita en las mujeres virtuosas de la elite la responsabilidad por la vida de los niños abandonados. De este modo dicho Estado alejaba definitivamente a la Iglesia de las responsabilidades administrativas. Ver (Moreno, 2000)

<sup>19</sup> La Edad Moderna se encuentra enmarcada entre los siglos XV d.c y XVIII d.c.

niños ubicando a la escuela en un papel central. La infantilización y la escolarización, aparecen aquí como dos fenómenos paralelos y complementarios. Siendo la escuela el lugar público en donde se adquieren conocimientos para incorporarse al mundo del trabajo, y la familia el lugar privado donde se le inculcan los valores morales. Ambos se integran como espacios para una adecuada socialización.

La escuela favoreció la inscripción de los niños en el orden público. En este proceso, se comienza a reconocer a los niños como sujetos, como un colectivo constitutivo de la población Argentina que encontró su espacio de inclusión en la educación. “Los niños que quedan por fuera de estos circuitos, van a transitar los carriles de la minoridad, cuya institucionalidad se conforma con el viejo andamiaje de las instituciones de encierro (asilos, hospicios, etc.)”. (Ripoll, 2010: 33)

Todos estos enunciados y apelaciones respecto a lo que representaba la “niñez abandonada”, o en “situación de desamparo”, constituyen un cuerpo que se manifiesta en varias formas y que tendrá un punto importante de definición con la Ley N° 10.903.

## **I.2. Intervención del Estado sobre las Infancias. Sanción de la Ley de Agote N° 10.903.**

A partir de la sanción de la Ley de Agote N° 10.903 en 1919 se despliega un conjunto de instituciones jurídicas, educativas y sanitarias, que dan lugar a la institución llamada “Patronato de Menores”.

El “Patronato de Menores” aparece como herramienta disciplinaria del Estado contra aquellas familias que no lograban retener ni adecuar las conductas de sus hijos. Las instituciones que lo conforman disponían por tiempo indeterminado de aquellos niños que se encuentran fuera del círculo de integración social, abandonados material o moralmente y con riesgo de perder su integridad<sup>20</sup>.

Se puede decir entonces, que este período se caracterizará por la minorización de la infancia. Aquí, encauzar la vida de miles de niños y niñas bajo el ala de la protección penalizada es el principal objetivo, buscando defender a todo niño expuesto a riesgos/peligros y al mismo tiempo sancionar a los padres que no cumplían sus obligaciones. (Fernández, 2013)

---

<sup>20</sup> El artículo 21 de la Ley de Agote 10.903 considera abandono moral y material y peligro moral a la incitación de los adultos a la ejecución de actos perjudiciales por parte de los menores; actos como la mendicidad, la vagancia, la frecuentación a sitios inmorales o de juego. Ver (Fernández, 2013)

Antes que esta Ley fuera promulgada, desde los discursos transmitidos por técnicos e intelectuales, dedicados a los temas de infancia, ya se venía reclamando al Estado que ejerciera un patronato específicamente sobre los niños de las clases populares.<sup>21</sup>

A partir de la sanción de la misma, se diferenciaron los circuitos de asistencia del Estado, según se tratara de niños o menores: a los primeros les correspondía la familia y la escuela, y a los segundos, las instituciones de internación y la Justicia de Menores.

Esta dicotomía diferenciaba a aquellos que estaban contenidos por el circuito familia-escuela, de los “pobres”, “abandonados”, “delincuentes”, “huérfanos” y “viciosos” designados como menores<sup>22</sup>, que se “hacían” en el circuito calle-instituto y no contaban con las condiciones y derechos que debía otorgarle a la infancia para que lograra una integración social plena. (Leonetti & Miguez, 2010)

Con la llegada del peronismo al poder, en 1945, apareció la idea de bienestar infantil, la cual se manifestó por medio de un conjunto de acciones del gobierno entre las que se destaca la limitación de la Sociedad de Beneficencia que pasa a depender del Estado, y la inauguración de la asistencia social. Con esta consigna se fundó la Dirección Nacional de Asistencia Social en 1948 que tenía como una de sus misiones, la asistencia social integral a la minoridad.

Cabe aclarar que la vida doméstica fue una de las ostentaciones que el peronismo mostró como forma decente y respetable del orden familiar. Y, en contrapartida a tal domesticidad alcanzada por el gobierno, las familias “desvalidas” (aquellas madres abandonadas o la infancia humilde) constituyeron un universo a proteger por las acciones del peronismo. (Fernández, 2013)

En 1948 también se creó la Fundación de Ayuda Mutua, la cual dos años más tarde se transformaría en la emblemática “Fundación Eva Perón”, una de las instituciones más importantes de la época. Entre sus acciones se encuentran: la construcción de hogares de tránsito, también de la Ciudad Infantil “Amanda Allen” y la Ciudad Estudiantil, colonias de vacaciones, clínicas de recuperación infantil y la edificación de mil escuelas a lo largo del país.

---

<sup>21</sup> En la jurisdicción de la Provincia de Santa Fe, el Patronato tuvo sus antecedentes en la creación de dos Reformatorios de menores, bajo la órbita del Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto durante el gobierno del gobernador Mosca en 1922. Los mismos estuvieron a cargo de la Policía de la Provincia. Ver (Fernández, 2013)

<sup>22</sup> La palabra minoridad no existió desde siempre, más bien fue creada para definir una realidad que se cristalizó en instituciones de minoridad a fines del S. XIX cuando se instituyeron dos infancias: los niños y los menores. Los segundos son considerados objetos carentes de familia y por ende pupilos del Estado. Ver (Orden del Día N° 117, sesión senadores, 2005)

Todos estos lugares se caracterizaban por contar con recursos “de lujo”, ya que ningún “descamisado”<sup>23</sup> debía sentirse pobre; la estructura edilicia, la decoración, los patios, entre otras cosas, se adornaron con un ambiente familiar/hogareño, teniendo por finalidad que los internados no se sientan como una cárcel.

Acompañando a estas políticas, se crearon los “campeonatos infantiles Evita” y los “campeonatos juveniles deportivos Juan Domingo Perón”, que alcanzaron una acción estatal sin precedentes por su masiva participación.

El modelo de Estado intervencionista debía asistir al niño de la Nueva Argentina desde la crianza familiar hasta los estudios de la juventud, y debía dar lugar a una relación sin mediaciones entre líderes políticos, niños y jóvenes.

En el marco de la proscripción a dicho gobierno, en 1958, accede al poder un nuevo bloque que dará lugar a un “Proyecto Desarrollista”.

Dicho de otro modo, desde mediados de la década del 50 hasta el tercer gobierno peronista en 1973, las transformaciones de la sociedad en general y las prácticas discursivas en torno al gobierno de la infancia en particular, estuvieron permeadas por los tópicos del desarrollo. (Fernández, 2013)

Para que estos tópicos se establecieran en el país, el Estado debió adoptar un rol modernizador de la sociedad. (Campana, 2011) Por tal motivo, impulsó la modernización de la familia, la cual será considerada la célula fundamental y su atraso, un obstáculo para el desarrollo.

La familia asume aquí un rol esencial e irremplazable y por ello, se vuelve fundamental que sea fortalecida, jerarquizada y valorizada. El grupo familiar debe ser capacitado espiritual, moral, intelectual y económicamente para cumplir en plenitud su misión social.

Sin embargo, cuando tal familia es inexistente, inhábil, incapaz o indigna a los ojos del Estado, la misma debe ser reemplazada. Aquí aparece en escena la cuestión de la adopción, como así también otras formas instrumentales del amparo, que debe estar a cargo de organismos competentes y especializados. (Landó, 1953)

---

<sup>23</sup> “Descamisado” era un término polisémico: significaba simplemente “pobre”, “mal vestido” o “sin saco”. Será Perón quien invierte el significado del mismo, asociando a los “descamisados” con los *sans-culottes* franceses, una imagen poderosa opuesta a aquello que el anti peronismo buscaba demostrar. Ver (Grimson, 2017) Evita también habló de ellos en sus discursos: “- Para mí los hombres y mujeres de trabajo son siempre, y ante todo, descamisados [...]. Descamisados fueron todos los que estuvieron en la Plaza de Mayo el 17 de octubre de 1945 [...]. Aun si hubo allí alguien que no lo fuese, materialmente hablando, un descamisado, ése se ganó el título por haber sentido y sufrido aquella noche con todos los auténticos descamisados; y para mí ése fue y será siempre un descamisado auténtico” Ver (Perón, 1951: 115-117).

Se ha de reconocer en los años del desarrollismo, una reducción de la brecha entre la relación adulto-niño y la construcción de relaciones más democráticas. “La figura del niño adquiere visibilidad y reconocimiento como sujeto en el mercado (como consumidor y como generador del consumo de los adultos)”. (Ripoll, 2013: 5)

Sin embargo, la última dictadura cívico-militar dió por tierra todos estos procesos que se venían gestando. La dictadura de 1976 inauguró en el país una fase destructiva de la lógica de intervención que propiciaba el peronismo con el Estado de Bienestar.

Las políticas dirigidas a la niñez y la juventud se vieron bastante afectadas,

[...] la niñez fue convertida en botín de guerra como parte de una política de secuestro, y a la vez encerrada en el ámbito familiar, como consecuencia de una interpelación estatal que satanizó la peligrosidad del espacio público y los beneficios del ámbito privado. (Carli, 2010: 356)

La apropiación de niños y niñas nacidos en cautiverio tuvo como objeto, entregarlos para que fueran criados por familias consideradas “decentes” que mantenían contacto con los militares. Los padres y/o familiares de esos infantes eran considerados “subversivos” al imponer sus intereses y activismo político por sobre el bienestar de sus hijos. (Villalta, 2010)

Para consumir las desapariciones de niños, los militares usaron la disposición tutelar a través de la institucionalización y/o adopción de infantes, que tenía por finalidad “salvarlos” del peligro. (Fernández, 2013)

Durante las décadas del '80 y '90 en Argentina se propició recuperar el reconocimiento de los derechos del niño. Para ello se propusieron acciones focalizadas y descentralizadas que hicieron hincapié en abordar problemáticas como la desnutrición, deserción escolar y delincuencia juvenil, generando una intervención con una reducción de escala del problema, y una tercerización de su tratamiento mediante organizaciones de la sociedad.

Aquí la niñez devino en un verdadero “laboratorio social” ya que debió afrontar un escenario en profunda mutación, donde los niños se convierten en testigos, pero también en víctimas de la desaparición de formas de vida, pautas de socialización, políticas de crianza, etc. En otras palabras, son partícipes del pasaje del viejo país al nuevo, donde la desigualdad social dentro de la misma generación infantil es muy notoria. (Carli, 2010)

En este contexto se crean dos nuevas figuras en torno a la infancia: el niño de la calle y el niño consumidor. Estos fenómenos se pueden ver como la materialización del proceso neoliberal. El primero, como producto de la marginación ocasionada por el descenso social y el segundo, representando las aspiraciones de las clases medias-altas.

Debido a la aparición de la figura del niño de la calle, comenzaron a emerger también nuevas formas de institucionalización, que darán lugar a nuevos agentes y discursos de representación estatales, populares e internacionales. Al mismo tiempo, se produce un aumento de los fondos disponibles para la infancia y una crisis de representación en lo que respecta a la relación infancia- sociedad.

### **I.3. Nueva cosmovisión en el Campo de la Niñez. Sanción de la Ley Nacional N° 26.061**

La adhesión de Argentina a la Convención Internacional de los Derechos del Niño<sup>24</sup> en 1990 y su incorporación a la Constitución Nacional en la reforma de 1994, da lugar a un consenso mundial sobre la condición de los niños y niñas como sujetos de derechos, la primacía de las familias para asegurar tales derechos y las relaciones que los Estados deben establecer con los niños y sus grupos familiares. (Fernández, 2013) En otros términos, se abre las puertas por primera vez, hacia un nuevo modo de mirar la Niñez al interior de la sociedad.

Desde entonces, se comienza a reconocer el derecho de TODO niño y niña, y no sólo de algunos privilegiados, a un nivel de vida adecuado. (UNICEF, 2015)

La Convención Internacional de los Derechos del Niño alentó y visibilizó un “frente discursivo”<sup>25</sup> que permitió articular posiciones de distintos actores y condensar una serie de postulados a favor de la des-judicialización de la pobreza, la des-institucionalización de niños y niñas y la vigencia del estatuto de derechos humanos, especialmente el derecho a la participación, a la libre expresión y a ser oídos, contraponiéndose a la cosificación y la estigmatización de los nombrados por años “menores”. (Fernández, 2013)

Aquí, se rompe con el viejo modelo del niño objeto de intervención y control estatal (visión tutelarista) y se abre las puertas a una nueva concepción de este como sujeto pleno de derechos, donde prima su interés superior. Es decir que, dejamos atrás un pasado donde para proteger al niño, se lo controló, se lo moldeó, se lo aisló e inhabilitó y comenzamos a luchar por devolverle la dignidad. (Iglesias, 1996)

---

<sup>24</sup> “La Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN) es el tratado sobre Derechos Humanos más ampliamente ratificado en el mundo, ya que 191 países así lo han hecho. Además es la base sobre la cual descansan la mayoría de legislaciones y políticas públicas en materia de infancia en la actualidad”. Ver (Ponte, 2019:25)

<sup>25</sup> “frente discursivo” es un término empleado por Fonseca y Cardarello en su texto “*Derechos de los más y menos humanos*” (2005). El mismo da a entender que la “infancia” puede abordarse como un discurso entre otros que moviliza campañas de derechos humanos. Ver (Fonseca & Cardarello, 2005)

Con esto, se pretende transformar aquella perspectiva fragmentaria y corporativista que prevaleció por años, por una nueva relación niño-ley que implica una revaloración crítica del sentido y naturaleza del vínculo entre la condición jurídica y la condición material de la infancia. (García Méndez, 2006)

Según la Convención, los niños requieren de protección y cuidados especiales que deben ser asegurados por las familias, al ser consideradas ellas el ámbito natural para el crecimiento y bienestar de los mismos. Ambos padres son responsables de la crianza de sus hijos y los Estados deben poder prestarle la asistencia apropiada para el desempeño de sus funciones; también deben velar por la creación de instituciones, instalaciones y servicios que tengan por finalidad garantizar el cuidado de los niños y niñas.

Si bien podemos reconocer que la Convención alienta una perspectiva familiarista, el respeto de los derechos parentales se pone en cuestión en el momento preciso que se comprueban

[...] formas de prejuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, mientras el niño se encuentra bajo cuidado de sus padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a cargo. (art. 19)

Ante esto, los Estados deben adoptar las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas para proteger a los niños de tales situaciones, por medio de procedimientos eficaces que permitan asistir tanto a ellos como a quienes cuidan de los mismos.

Cuando el interés superior del niño exija que no puede permanecer en el grupo familiar, éste tendrá el derecho a la protección y asistencia especiales del Estado.

Entre los cuidados que propone la Convención se encuentran: la colocación en guarda, el cuidado del niño por una persona (tutor) distinta a sus padres biológicos, la adopción o, de ser necesario, la colocación en instituciones.

Dicho de otra manera, el Estado presenta como posibles soluciones a la falta de cuidados de niños y niñas al interior de su familia de origen, el Acogimiento Familiar o la adopción y como último recurso, la institucionalización.

Aquí los Estados deben garantizar el derecho del niño o la niña a expresarse libremente en todos los asuntos que lo afectan y a que se tenga debidamente en cuenta su opinión conforme a su madurez y desarrollo. (UNICEF, 2015)

En otras palabras, la CIDN ha de reconocer “... la autonomía progresiva del niño para el ejercicio de los derechos de acuerdo a la evaluación de sus facultades, superando parámetros rígidos como la edad” (De Bella, 2016: 93)

Estas nuevas nociones dan cuenta de una participación social del niño, niña y adolescente más activa, donde para el ejercicio de los derechos no se debe alcanzar una edad determinada, ya que hoy la capacidad indeterminada está sujeta a la madurez y a la aptitud de alcanzar un juicio propio. (De Bella, 2016)

Todo esto fue posible al sustituirse la Ley de Patronato N° 10.903, por la Ley Nacional N° 26.061 de “Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes” en 2005, que tendrá por objeto

[...] la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en el territorio de la República Argentina, para garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de aquellos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los tratados internacionales en los que la Nación sea parte. (art. 1)

Aquí el Estado asume su rol como garante de los Derechos, y los niños, niñas y adolescentes se convierten en titulares de los mismos.

En este contexto, la incumbencia de los Jueces de Menores queda limitada sólo a cuestiones penales y se crean organismos dependientes del Poder Ejecutivo para abordar las problemáticas sociales en el marco de derechos, garantizando o restituyendo en el caso de que los mismos se encuentren vulnerados. (Ripoll, 2013)

Dichos organismos quedan obligados “...a replantearse la forma de relación que tienen con los niños y abandonar prácticas tutelares, como así también sus modalidades de funcionamiento...” (Arbuatti, 2012: 27)

Por tal motivo, los problemas relacionados con los niños y niñas dejarán de definirse como “situaciones de riesgo”, “abandono moral” o “situación irregular”, conceptos propios del período anterior, y empiezan a entenderse como “situaciones de vulneración de sus derechos”. Lo que implica que las políticas públicas sean planteadas desde otros ámbitos. (Manera & Rodríguez, 2013)

Podemos decir entonces, que la Ley Nacional N° 26.061 constituyó la innovación jurídica más importante en materia de niñez, por lo menos desde el retorno de la democracia hasta hoy. (García Méndez, 2006)

Con la sanción de la misma, la participación del Estado será orientada efectivamente hacia la familia y la comunidad; entendiendo a la primera como la principal responsable

“...de asegurar a las niñas, niños y adolescentes el disfrute pleno y el efectivo ejercicio de sus derechos y garantías...” (LN N°26.061, art. 7) y a la segunda, como aquella institución que asume por primera vez responsabilidades para con las niñas, niños y adolescentes (Piotti, 2011), por motivos de solidaridad y en ejercicio de la democracia participativa, que la llevan a ser parte activa en el logro de la vigencia plena de los derechos y garantías de las niñas, niños y adolescentes. (LN N° 26.061, 2005)

Los Organismos del Estado deben asegurar políticas, programas y asistencia apropiados para que la familia y la comunidad puedan asumir adecuadamente estas responsabilidades.

La provincia de Santa Fe toma en consideración lo expuesto en la Ley Nacional, con la sanción de la Ley Provincial N° 12.967 de “Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes” en 2009, que marca un punto de inflexión para el tratamiento de la situación de las infancias y a su vez, pone en crisis las capacidades de los Estados e instituciones para adecuarse a la misma. (A la altura de los niños, 2012)

Producto de esta cosmovisión actual, centrada en la “Protección Integral”, surge una nueva institucionalidad<sup>26</sup> que dará mayor protagonismo al niño, privilegiando el interés superior del mismo (Arbuatti, 2012) y otorgando un rol significativo a la cuestión del cuidado.

El cuidado es concebido aquí como un derecho universal y por ello interpela al Estado en su obligación en materia de derechos económicos, sociales y culturales, para hacer factibles las demandas en cuanto al cuidado de los niños y niñas que requieren de tiempo, servicios como así también de medidas de acceso efectivo a la educación, la salud y la vivienda. (Fernández, 2016)

Por lo expuesto, entendemos que la nueva institucionalidad ha de proponer repensar las prácticas que han desoído durante décadas la perspectiva del niño/a y/o adolescente, para diagnosticar y crear alternativas de intervención estatal. (Arbuatti, 2012)

En el Campo de la Niñez esta “nueva intencionalidad”, incentiva una política que tenga un horizonte más amplio que el de una reforma legal o una política sectorial, ya que hoy se necesitan una serie de transformaciones políticas, culturales, de mentalidades y subjetividades. (Arbuatti, 2012)

---

<sup>26</sup> En palabras de Correa, “...la institucionalidad es mucho más que eso, incluye el conjunto de creencias, ideas, valores, principios, representaciones colectivas, estructuras y relaciones que condicionan las conductas de los integrantes de una sociedad, caracterizándola y estructurándola”. Ver (Correa, 1999: 87)

En otras palabras, busca “...una oportunidad para transformar sustancialmente una institucionalidad inadecuada, ineficiente y muy costosa, para así poder aspirar a una nueva ingeniería institucional en materia de niñez como escenario deseable...” (Arbuatti, 2012: 32)

Esta “nueva institucionalidad” se encuentra reflejada hoy en el Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, que emerge con la sanción de la Ley Nacional N° 26.061 en 2005 y es incorporado por la provincia de Santa Fe en 2009 con la Ley Provincial N° 12.967. A continuación, desarrollaremos aspectos centrales de dicho Sistema.

## Capítulo II

### Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes

"...actuar sobre la realidad y cambiarla aunque sea un poquito, es la única manera de probar que la realidad es transformable."

E. Galeano

La creación del Sistema de Promoción y Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes surge con la sanción de la Ley Nacional N° 26.061 de "Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes" en 2005, y tiene por principal objetivo reflejar los ideales de una "nueva institucionalidad" al interior del Campo de la Niñez.

Este Sistema se encuentra conformado actualmente por

[...] todos aquellos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privadas, en el ámbito nacional, provincial y municipal, destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes (LN N° 26.061, art.32).

Estos organismos y entidades están ordenados actualmente en niveles para una mayor organización.

A nivel Nacional tendrá lugar la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, entendida como organismo especializado en materia de niñez y adolescencia, que funciona con representación interministerial y participación de las organizaciones no gubernamentales.

La SENNAF presenta entre sus principales responsabilidades

[...] diseñar normas generales de funcionamiento y principios rectores que deberán cumplir las instituciones públicas y privadas de asistencia y protección de derechos, organizar un sistema de información único y descentralizado que incluya indicadores para el monitoreo, evaluación y

control de políticas y programas de niñez, adolescencia y familia, impulsar mecanismos descentralizados para la ejecución de programas y proyectos que garanticen el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes y sus familias. (LN N° 26.061, art. 44)

A nivel Federal se encuentra el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia (CF), integrado por el Secretario de la SENNAF y los representantes de los Órganos de Protección de Derechos de Niñez, Adolescencia y Familia existentes o que han de crearse en cada provincia y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (Fernández, 2013)

Este CF cumple específicamente funciones deliberativas, consultivas, de formulación de propuestas y de políticas de concertación, entre las que se distingue la gestión de la distribución de los fondos asignados para la formulación y ejecución de las políticas previstas en el Plan Nacional de Acción. (Fernández, 2013)

A nivel Provincial aparece el órgano de planificación y ejecución de las políticas de la niñez cuya forma y jerarquía es determinado por cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Este órgano se encarga de designar las autoridades administrativas de protección de derechos a las que se le atribuye la función de recibir las comunicaciones y las denuncias de vulneración de derechos de los agentes públicos de las distintas reparticiones del Estado que a su vez se encuentran obligados a recepcionarlas. A su vez, tiene la responsabilidad de emanar las Medidas de Protección de Derechos (art. 33) y las Medidas Excepcionales (art. 39) que deberán ser notificadas a la autoridad judicial competente en materia de familia en cada jurisdicción. (Fernández, 2013)

Por último, se crea el Defensor de Niñas, Niños y Adolescentes, que tendrá entre sus funciones velar por la protección y promoción de los derechos estableciendo mecanismos de exigibilidad de modo autónomo, supervisar las entidades públicas y privadas e intervenir en la instancia de asesoramiento de mediación o conciliación al recibir toda clase de reclamos formulados por los niños, niñas, adolescentes y/o sus familias. (Fernández, 2013)

El Sistema de Promoción y Protección de Derechos se constituyó desde el comienzo en forma de pirámide. Por lo tanto, en su base encontraremos el conjunto de políticas *públicas básicas y universales*, que definen la concepción del niño, niña y/o adolescente como sujeto de derechos y buscan garantizar el pleno desarrollo de estos: educación, salud, desarrollo social, cultura, recreación, juego, participación ciudadana y la garantía estatal para el pleno desarrollo de las mismas, la prioridad en la atención y la permanencia en ellas a lo largo de todo su crecimiento.

En una segunda instancia, aparecen las *políticas específicas* orientadas a restituir los derechos vulnerados y a reparar sus consecuencias. Estas no son empleadas en todo momento, sino que se debe indicar cuándo y cómo son utilizadas ya que acortan la intervención del Estado.

En la última parte del Sistema tendrán lugar las *Medidas de Protección Excepcional*, las cuales son limitadas en el tiempo. (Fundamentos del proyecto de Aranda, exp. 12967)

## **II.1. Conformación del Sistema de Promoción y Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe**

La Ley Nacional se fue incorporando a las provincias con sus propias particularidades. Cada una presentó impactos variados en sus formas, y en su proceso de sanción y reglamentación.

La Provincia de Santa Fe adhiere a lo expuesto en la legislación nacional en 2009, al sancionar la Ley N° 12.967 de “Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes”.

La Ley Provincial plantea desde sus comienzos la importancia de crear los mecanismos necesarios para desarrollar un Sistema que se incline hacia la “Protección Integral” de los derechos de los NNYA, teniendo por objetivo poner fin a las intervenciones arbitrarias de los jueces que caracterizaban al modelo de Patronato y, por otro lado, establecer la responsabilidad del Estado en materia de Niñez. (Ponte, 2019)

Por tal motivo, crea en la Provincia el Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, que se encuentra organizado en diferentes niveles de aplicación: local, regional y provincial.

### **II. 1. 1 Niveles de aplicación: local, regional y provincial**

En el nivel local, aparecen aquellos órganos descentralizados llamados Servicios de Promoción y Protección de Derechos local que, por medio de sus equipos interdisciplinarios, se encargan de aplicar las Medidas de Protección Integral, y si persiste la situación de amenaza o vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes, pueden solicitar la

aplicación de una Medida de Protección Excepcional, estas últimas en coordinación con las Delegaciones Regionales<sup>27</sup> (LP N°12.967, art. 58).

La adopción de una u otra Medida se realiza con la finalidad de preservar los derechos del niño, niña y/o adolescente.

Tales Servicios son considerados unidades técnico-operativas que trabajan diariamente para prevenir las internaciones, priorizando el acogimiento familiar y estableciendo acciones permanentes y sistemáticas para fomentar la “desinstitucionalización de niños, niñas y adolescentes”. (Fernández, 2013)

Estos organismos cumplen una doble función: por un lado, habilitar prestaciones que en gran parte no dependen de su propia estructura burocrática, sino que estarían disponibles en la propia comunidad; por otro, trabajar la situación con los equipos interdisciplinarios de actuación de ese ámbito territorial, re-pensando estrategias que permitan atender la problemática, las cuales serán comunicadas y consensuadas con las familias para un adecuado seguimiento de la situación. (Fernández, 2013)

En el nivel regional, se encuentran aquellas instituciones que trabajan en coordinación con los Servicios de Promoción y Protección de Derechos Local: Escuelas, Centros de salud, Centros de Convivencia Barrial, etc.

Los mismos se encargan de notificar cualquier alteración en la vida o vulneración de los derechos del niño/a y/o adolescente a dicho Servicio, a fin de resguardar el interés superior de dicho niño/a y/o adolescente.

La capacidad de los equipos que trabajan en terreno, será de suma relevancia al momento de evaluar las posibilidades con que cuentan las familias para hacer frente a los riesgos a los que están expuestos sus hijos/as. También, para brindar los recursos que las mismas necesitan para fortalecer su rol.

Es responsabilidad de estos equipos intentar un abordaje razonado, que no caiga en las imágenes naturalizadas de las conductas familiares. (Fernández, 2013) A su vez, es también función de estos, solicitar la toma de una Medida de Protección Excepcional, cuando consideran que se han agotado las intervenciones posibles en el territorio.

A nivel provincial está la Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia, seguida por las diferentes direcciones. (Finos y otros, 2016)

---

<sup>27</sup> La función de las delegaciones consiste en aplicar medidas de resguardo para que los niños y niñas puedan estar transitoriamente en otro lugar, fuera de su centro de vida, una vez agotados las estrategias en el territorio. Ver (Fernández, 2013)

En la ciudad de Rosario se destaca, la Dirección Provincial de Promoción de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia, que ejerce funciones de coordinación directa de las delegaciones regionales de la zona y asistencia técnica jurídica (LP N°12967, 2009); a su vez, se encarga de tomar las Medidas de Protección Excepcional, sean éstas de urgencia o no.

Otro actor relevante es la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes, cuyo propósito es realizar un minucioso control al interior de las distintas instituciones que trabajan con niños, niñas y adolescentes, con la intención de evitar cualquier forma de vulneración de sus derechos.

La función de contralor se lleva a cabo en primera instancia bajo la modalidad de *Oficio*<sup>28</sup>, el cual va dirigido a las instituciones que trabajan con niño/s, niña/s y/o adolescente/s, solicitando a las mismas dar cuenta de las intervenciones efectuadas en pos de garantizar o restituir los derechos de tal/es niño/s, niña/s y/o adolescente/s.

En la ciudad de Rosario la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes se encuentra dividida por áreas, para una mayor organización:

- Área de Atención Integral: desde la cual se busca garantizar la protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia; recibir a quien solicita ayuda, en un ámbito de confianza para la expresión y escucha cálida; e implementar procesos protocolizados eficaces, transparentes y ágiles para abordar las quejas y consultas que llegan a la institución.

Las situaciones trabajadas al interior del área son recepcionadas por diferentes entradas: *De Oficio*, *Asesoramiento*, *Queja*.

*De Oficio*: se trata de aquellos expedientes que no inician a través de una llamada por parte de algunos de los involucrados en la situación, sino que es la propia Defensoría, de modo autónomo, que inicia tal expediente.

Estos expedientes se dan en ocasiones donde por ejemplo, alguno de los profesionales del equipo descubre un aviso en el diario donde peligra o se vulnera de alguna u otra manera los derechos del niño/a o adolescente y entonces y se ve con la obligación (el profesional) de hacer un llamado de atención a la problemática, mediante la formulación de un *Oficio* del caso, que permita efectuar el debido control sobre aquellas instituciones que trabajan (o deberían trabajar) o tienen (o deberían tener) a su cargo tal situación.

---

<sup>28</sup>El *Oficio* es un tipo de documento empleado por la Defensoría para solicitar a las instituciones que trabajan con niños, niñas y adolescentes la respectiva rendición de cuentas sobre las actuaciones de los profesionales en pos de garantizar o restituir los derechos de estos niños, niñas y adolescentes.

*Asesoramiento*: alude a aquellas situaciones que presentan una respuesta inmediata. A diferencia de los dos tipos de expedientes anteriores, el *asesoramiento* no es considerado un caso en sí mismo ya que no implica un seguimiento. Por ello, solo es archivado en la computadora y, a veces, derivado a otro sitio.

Esta clase de expediente se da en ocasiones; un ejemplo podría ser el de una madre que quiere fijar un “Régimen de visita”, aquí se le indica los caminos a seguir para gestionar el trámite y luego se la deriva al organismo donde realizar el mismo (en este caso sería el Poder Judicial)

*Queja*: La mayor parte de los expedientes que ingresan a la institución son recepcionados en modalidad de *Queja*. Esta modalidad hace referencia a aquellas situaciones que requieren de intervenciones que continúan en el tiempo. Por tal motivo, el expediente tendrá carátula y contará además con la *hoja de ruta* de los profesionales donde quedará registrada cada una de sus actuaciones.

Un ejemplo de *Queja* podría ser cuando llama a la institución el padre o la madre de un niño/a y/o adolescente que se encuentra bajo Medida de Protección Excepcional alojado en un Centro Residencial, reclamando no haber tenido ningún encuentro con su hijo/a desde la toma de la Medida y quieren saber cómo hacer para retomar contacto con los mismos ya que desde el organismo de aplicación de la MPE no se han comunicado aún con ellos. Esta situación requiere intervención por parte de la DNNyA que, en su rol de contralor, se contactará con el organismo de aplicación de la MPE (DPPDNAF) para averiguar porque no se están propiciando los encuentros entre los progenitores y sus hijos y desde ahí continuar con un seguimiento de la situación viendo que las decisiones que se tomen desde la DPPDNAF sean en pos de garantizar el interés superior del niño/a y/o adolescente.

· Área de Promoción y Monitoreo de Derechos: es vista como aquel organismo de Derechos Humanos que se desempeña en el rol de prevención, teniendo como horizonte una sociedad donde nunca más se vulneren los derechos de ningún niño, niña o adolescente en la Provincia.

Articula con las distintas instituciones del Estado, las organizaciones sociales y las empresas con responsabilidad social. El Monitoreo se lleva a cabo como una tarea de vigilancia a través de la garantía, desde una posición proactiva y articuladora, de búsqueda de esquemas de cooperación para la consolidación del Sistema Provincial de infancias.

· Área de Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia de la Provincia de Santa Fe: es un proyecto asociado con Unicef Argentina. Tiene por finalidad consensuar estrategias entre los diversos actores del Sistema y aportar mejoras en las

capacidades de diseño, movilización, ejecución y evaluación de las políticas públicas en materia de infancias y juventudes. Exige incorporar los principios comunes a todos los derechos humanos: universalidad, indivisibilidad, participación de los niños y adolescentes en la elaboración de las políticas, etc.

Las instituciones que integran el Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, deberán tener en consideración durante su accionar las siguientes pautas:

- colaborar en el fortalecimiento de la familia con el objetivo de efectivizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes;
- incentivar la descentralización de los organismos;
- lograr una gestión asociada con la sociedad civil;
- promover redes intersectoriales barriales y;
- servir de incentivo para crear organismos y organizaciones capaces de defender y proteger los derechos promulgados. (Fernández y otros, 2010)

## **II. 1. 2 Niveles de intervención: Medida de Protección Integral y Medida de Protección Excepcional**

El ordenamiento que estructura al Sistema Provincial de Promoción y Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, remite a diferentes niveles de intervención, que varían según la complejidad de las acciones a llevar a cabo y los actores a convocar.

En el primer nivel de intervención se encuentra las Medidas Promoción y Protección de Derechos, también conocidas con el nombre de Medidas de Protección Integral. Las mismas refieren a todas las acciones desplegadas en el terreno por las instituciones, los programas y proyectos que de modo directo o indirecto garantizan los derechos de los niños.

Dichas Medidas buscan incluir al niño, niña y/o adolescente y sus familias a programas y servicios, para dar respuesta a la problemática por la cual están atravesando, sean éstas de necesidades básicas insatisfechas, carencias o dificultades materiales, económicas, laborales, de vivienda, consumo, abuso, maltrato o explotación, situación de calle y/o cualquier otra que amenace o vulnere sus derechos (Fernández, 2013)

Las Medidas de Protección Integral tienen por finalidad preservar o restituir derechos amenazados o vulnerados de los NNyA, cualquiera sea el factor que produzca o incida en esta

situación (ya sea que provenga del Estado, la sociedad, los progenitores, el propio NNyA). (Finos y otros, 2016)

Para que las mismas sean reparadoras, debe fortalecer y restituir los derechos (y no solo derechos, sino trayectorias de vida y procesos emancipatorios) tanto de los adultos como de los niños.

Y un segundo nivel de intervención, al cual se acude una vez agotadas las posibilidades de intervención en el primer nivel o cuando se hace necesario tomar una Medida de Protección Excepcional o una Medida de Protección Excepcional de Urgencia. Aquí, el niño es separado de su medio familiar o su centro de vida. (Ripoll, 2013)

Los niños/as y/o adolescentes que se encuentran bajo Medidas de Protección Excepcional pueden ser alojados en:

- ámbitos alternativos familiares: de parentesco por consanguinidad o por afinidad, otros miembros de familia ampliada (tíos, abuelos, primos, etc.) o de la comunidad.
- formas convivenciales alternativas a su grupo familiar (instituciones de alojamiento o familias solidarias) o;
- Centros terapéuticos de salud mental, en razón de abordaje clínico ante determinadas situaciones. (Finos y otros, 2016)

## **II. 1. 3 Algunas consideraciones respecto a la Medida de Protección Excepcional**

Según lo plasmado en Ley N° 13.237 sancionada en 2011, modificando algunos artículos expuesto en la Ley Provincial N° 12.967,

[...] las Medidas de Protección Excepcional son aquellas medidas subsidiarias y temporales que importan la privación del niño, niña o adolescente del medio familiar o de su centro de vida en el que se encuentra, cuando el interés superior de éstos así lo requiera. Tienen como objetivo la conservación o recuperación por parte del sujeto del pleno ejercicio y goce de sus derechos vulnerados y la reparación de sus consecuencias y solo proceden cuando la aplicación de las Medidas de Protección Integral resulte insuficientes o inadecuadas para su situación particular. (art. 51)

Estas Medidas son limitadas en el tiempo, no pudiendo exceder de noventa días, plazo que debe quedar claramente consignado al adoptarse la misma; solo se podrán prolongar con el debido control de legalidad, mientras persistan las causas que les dan origen en primer lugar.

Cumplíéndose el plazo máximo (1 año y seis meses) contado desde que quede firme la resolución administrativa; es decir, desde que el niño es separado de su centro de vida, por la que se aplica originariamente la Medida de Protección Excepcional, la autoridad que ordenara la misma deberá resolverla definitivamente.

Las actuaciones administrativas llevadas a cabo por la institución encargada de aplicar las Medidas de Protección Excepcional, deben ser puestas a disposición del Juez o Tribunal Colegiado con competencia en materia de Familia a los fines de la realización del control de legalidad solicitado por dicho organismo, en el día siguiente hábil de haber adoptado la Medida o de haber agotado el procedimiento recursivo, si se hubiese planteado.

Recibidas las actuaciones por el Tribunal o Juzgado competente en materia de Familia, el Juez deberá en el término de tres días efectuar el control de legalidad de las medidas excepcionales establecidas en esta ley y sus prórrogas, adoptadas por la Autoridad administrativa del ámbito regional o por la Autoridad de Aplicación provincial, ratificándolas o rechazándolas por auto fundado en el que se ponderarán, tanto el cumplimiento de los requisitos formales de las mismas, como la razonabilidad de las medidas dispuestas. **(LP N° 12.967, art.65)**

Si se hallare vencido el plazo máximo de vigencia de la Medida, el juez podrá fijar a la autoridad de aplicación un plazo máximo de diez días para el dictado de la resolución definitiva.

Si el Juez evalúa que en el plazo transcurrido (90 días) aún no están dadas las condiciones para el cese de la Medida por decisión fundada, ordenará la prórroga de la misma con un plazo de seis meses.

Si el Juez ratifica la finalización de la Medida Excepcional, citará a los padres, tutores, guardadores o responsables de los niños a comparecer a este derecho, expedirse sobre las medidas definitivas propuestas por la autoridad de aplicación y ofrecer prueba en el término de diez días, bajo apercibimiento de resolver sin más, en caso de falta de contestación. Asimismo, dará intervención al Defensor General y adoptará todas las medidas que considere pertinentes en orden a proteger el superior interés de los niños comprendidos.

Los padres, tutores, guardadores o responsables de los niños pueden mostrar oposición a las medidas propuestas por la autoridad administrativa, presentando un recurso de revocatoria<sup>29</sup>, el cuál debe ser fundado por pruebas; si estas no se presentan, el juez dictará sentencia, caso contrario se proveerá la prueba ofrecida y designará audiencia de vista de causa en un plazo no mayor de treinta días. Evacuado el traslado o producida la audiencia de vista de causa, el Juez dictará sentencia con un plazo de cinco días, debiendo previamente haber tomado contacto personal con los niños y oírlos conforme a su edad. Durante la tramitación del juicio de oposición se considerarán prorrogadas las Medidas Excepcionales adoptadas por la autoridad administrativa quien deberá continuar interviniendo hasta tanto se dicte sentencia definitiva o el Juez atribuya cautelarmente la guarda de los niños.

En lo que respecta a la Medida de Protección Excepcional de Urgencia, las mismas entran en escena cuando se evalúa que la no aplicación urgente e inmediata de la Medida genera un grave riesgo para la vida e integridad psicofísica del niño, niña o adolescente.

Esta clase de Medidas deben poder solicitarse bajo cualquier medio. Debiendo luego, la autoridad administrativa implicada, justificar los motivos de la urgencia. Y también, formalizar el pedido en forma escrita y fundada cumplimentando todos los requisitos para confeccionar el expediente o legajo administrativo y reunir todos los medios de prueba e informes necesarios que fundamenten el pedido, en el plazo de cinco días.

La situación de apartar al niño de su entorno ya sea por medio de una MPE o de una MPEU, se da en función de salvaguardar sus derechos, por eso se aplica un plazo donde la medida se vuelve improrrogable (1 año y seis meses) y el juez debe decidir si es posible que el niño/a y/o adolescente sea reintegrado a la familia de origen (con la orientación y asistencia correspondiente); si es conveniente otorgar la guarda<sup>30</sup> del niño/a y/o adolescente a aquel integrante de la familia ampliada que haya demostrado durante el tiempo transcurrido, poder asumir el cuidado del mismo o bien; declarar al niño/a y/o adolescente en situación de adoptabilidad<sup>31</sup>. (Maccari, 2019)

---

<sup>29</sup>En el sentido original del término, y doctrinariamente correcto, el recurso de revocatoria sería aquel presentado ante el mismo órgano que dictó un acto, para que lo revoque por contrario imperio. En otras palabras, el recurso es resuelto por el mismo órgano que dictó el acto impugnado. Ver (Gordillo, 1971)

<sup>30</sup>Se debe autorizar la guarda a individuos que no sean sus progenitores, cuando la decisión se funde en argumentos que sirvan para evitar la institucionalidad o que se coloque al niño en situación de riesgo, vulnerabilidad, y no exista otro remedio posible, priorizando el interés superior del niño, por encima de las necesidades de los padres. Fuente: <https://www.pensamientocivil.com.ar/doctrina/2397-guarda-un-tercero> consultada el 11 de Noviembre del 2019, 12:28

<sup>31</sup>Cualquier persona que pretenda adoptar niños, niñas y adolescentes debe inscribirse en el Registro Único Provincial de Aspirantes a Guarda con fines Adoptivos y respetar los requisitos requeridos. La inscripción realizada deberá renovarse cada dos años. Fuente:

Si el o los niños fueren declarados en estado de adoptabilidad se procederá conforme lo previsto en la Ley Provincial N° 13.093, que adhiere en 2010 a la Ley Nacional N° 25.854 sobre Registro Único de Aspirantes a Guarda con fines Adoptivos (RUAGA), a los fines del otorgamiento de guarda preadoptiva.

El magistrado que haya declarado la situación de adoptabilidad, tendrá acceso en forma directa al Registro Único de Aspirantes a Guarda con Fines Adoptivos perteneciente a su Delegación. En caso de que no hubiere inscriptos, deberá requerir los Registros de otras Delegaciones.

El Registro está habilitado, además, para la búsqueda del expediente, cuando lo soliciten los adoptantes o el interesado mayor de edad en ejercicio del derecho a su identidad. Tratándose de un niño o niña menores de 18 años, se canalizará la petición por intermedio del Defensor General. (LP N° 13093, art. 15-16)

### Capítulo III

#### **Criterios profesionales para la implementación de las Medidas de Protección Excepcional. Observaciones desde la perspectiva de la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la ciudad de Rosario**

“Queda mucho por proteger,  
queda mucho por tejer...”

(Observatorio de los Derechos de la  
Niñez y Adolescencia, 2015: 51)

En este capítulo, centramos la mirada en los criterios profesionales adoptados por las instituciones que integran el primer y segundo nivel de intervención, para la implementación y abordaje de las Medidas de Protección Excepcional.

Consideramos de relevancia aclarar, que cuando hablamos de “criterios profesionales”, hacemos alusión a aquellas decisiones o juicios que el profesional adopta en concordancia con los principios que rigen su profesión y en este caso, con los expuestos también en la Convención Internacional de los Derechos del Niño (1990), en la Ley Nacional N° 26.061 (2005) y en la Ley Provincial N° 12.967 (2009), que caracterizan al modelo actual de “Protección Integral”.

Por lo tanto, sostenemos que aquellos criterios que no actúan de acuerdo a tales principios, son de índole moral.

Los criterios morales aluden a aquellas representaciones y prejuicios personales del profesional que afectan o determinan el abordaje de la situación. Dicho de otro modo, se trata de aquellas costumbres, valores, creencias y normas adquiridos por este profesional a lo largo de su vida, que se ponen en juego al momento de tomar una decisión y, en ocasiones, terminan por definir el modo de actuar frente a dicha situación.

### III. 1. Recorte empírico. Presentación y análisis de situaciones

Para llevar adelante el recorte empírico de este trabajo, tomamos cuatro situaciones abordadas por distintas duplas de profesionales que trabajan al interior del área de Atención Integral de la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la ciudad de Rosario, en el período comprendido entre 2016-2019.<sup>32</sup>

Las situaciones presentadas, nos permiten analizar los criterios empleados por los profesionales que integran el primer y segundo nivel, para la implementación de las Medidas de Protección Excepcional. Al mismo tiempo, nos habilitan a indagar sobre las consecuencias que las mismas generan en la vida de los niños, niñas y/o adolescentes y sus familias.

En otras palabras, nos ayudan a problematizar el Sistema Provincial de Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

Considero relevante aclarar que, en cada una de las situaciones, hemos preservado la identidad de los involucrados, por lo que se han alterado los nombres.

#### III. 1. 1 Situación 1

El grupo familiar al que haremos referencia se encuentra compuesto por la Sra. Mariana Rodríguez y sus 7 hijos. Al momento que ingresa la situación dicha mujer tenía a Ana (15 años), Francisco (9 años), Maylén (7 años), Franco (6 años) y Sofía (1 año). A su vez, se encontraba cursando un embarazo avanzado (Sol).

**Fecha en que ingresa la situación:** Agosto del 2016, en modalidad de *Queja*.

**Antecedentes de la situación:** Se presenta al espacio de la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes uno de los profesionales que integra el Equipo Asesor de un Concejal conocido de la ciudad de Rosario. Dicho profesional se acerca a la institución para comentar la situación de un grupo familiar que comprende a varios niños, 4 de ellos con Medida de Protección Excepcional.

La *Queja* es atendida por una Abogada, una Psicóloga y una Trabajadora Social del área de Atención Integral de la Defensoría.

En lo que respecta a la niña más grande de la Sra. Mariana Rodríguez, Ana, vive con sus abuelos maternos desde que es pequeña (nunca estuvo a cargo de su madre).

---

<sup>32</sup>Las situaciones que hemos tomado para el recorte empírico han ingresado a la institución y han sido abordadas por los profesionales, durante el lapso que estuvimos realizando las prácticas profesionales de la carrera “Licenciatura en Trabajo Social” allí.

En relación a Francisco, Maylén y Franco, intervino la Dirección Provincial de Promoción de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia mediante la aplicación de una Medida de Protección Excepcional, razón por la cual los niños fueron separados de su madre (con quien vivían) y comienzan a estar al cuidado de su padre, Mario Gómez (por decisión de la Dirección). La Medida también incluye a Sofía, quien al no compartir el mismo papá que sus hermanos, fue ingresada a una institución de alojamiento, con 2 acompañantes.

. La razón por la cual la DPPDNAF intervino mediante una MPE, se debe al consumo problemático de sustancias en el que se encontraba involucrada la Sra. Mariana, lo que la ha llevado a maltratar a sus hijos en varias oportunidades.

**Motivos de haber recurrido a la DNNyA:** La Sra. Mariana Rodríguez no ve a su hija Sofía desde que la DPPDNAF tomó la Medida de Protección Excepcional por ella y sus 3 hermanos. Tampoco tiene respuestas por parte del Equipo Técnico Interdisciplinario (ETI) de la Dirección respecto al porqué de la Medida y donde se encuentra su hija hoy.

**Abordaje desde la DNNyA:** Cuando la Defensoría toma conocimiento sobre la situación (agosto del 2016) se contacta telefónicamente con el Equipo interviniente de la DPPDNAF, teniendo por objetivo indagar sobre la MPE adoptada por los niños de la Sra. Mariana Rodríguez. El ETI expresa en dicha comunicación, haber resuelto que Francisco, Maylén y Franco vayan a vivir con su padre, Mario Gómez. Y agrega, que en relación a la niña Sofía, se ha evaluado la posibilidad de que pase a situación de adoptabilidad.

Tras el llamado al Equipo de la Dirección, desde la DNNyA deciden contactarse también con la Psicóloga (Ps.) de la Sra. Rodríguez, teniendo por finalidad conocer si dicha mujer continúa el tratamiento psicológico recomendado por el ETI y qué evaluación puede hacer de ella hasta el momento. La Ps. informa que ha derivado la situación de la Sra. Rodríguez al Dispositivo de Consumo Problemático.

A los días, los profesionales de la Defensoría llevan a cabo un *Oficio*, dirigido al Equipo interviniente de la DPPDNAF, solicitando que hagan saber a la institución, como organismo de contralor, respecto al Centro de vida y estado integral de los cuatro niños; si se encuentran escolarizados; si están referenciados en algún Centro de Salud; abordaje y plan de acción adoptado por el Equipo; articulaciones con otros organismos del Estado; estrategias de trabajo con la progenitora y; estado legal de la MPE. Sin embargo, este nunca fue contestado por el ETI.

A las semanas, concurre la Sra. Mariana al espacio de la Defensoría (septiembre del 2016) mostrándose angustiada por no ver a su hija y manifestando no haber recibido tampoco

algún llamado o citación por parte del Equipo de la Dirección de Niñez para conversar sobre la posibilidad de ver a Sofía.

Ante lo expuesto por dicha mujer en entrevista, desde el área de Atención Integral se contactan con el ETI, solicitándole organizar los encuentros de la niña con su progenitora de modo ordenado, fijando fechas para los mismos, las cuales deben ser comunicadas a la madre. La razón del llamado se debe a que el último encuentro entre Sofía y la Sra. Mariana se llevó a cabo hace un mes y luego desde el Equipo no han vuelto a contactarse con la Sra. Rodríguez para informarle si continuarán los mismos o no.

El ETI reconoce tener dificultades para armar un cronograma de trabajo que permita organizar las visitas, ya que no ha podido contactarse (telefónicamente) con el Centro Residencial donde se encuentra alojada Sofía. Sin embargo, tienen pensado realizar una reunión con los profesionales del Centro Residencial y con los acompañantes de la niña para acordar un plan de trabajo adecuado para la situación.

A los días, informan del Equipo de la DPPDNAF haber diagramado 3 encuentros entre Sofía y su progenitora, los cuales ya han sido comunicados a dicha madre, quien se ha mostrado ansiosa por la noticia.

Luego de 4 meses, la Sra. Rodríguez vuelve a concurrir a la DNNyA (enero del 2017) expresando no haber visto más a su hija; manifiesta que desde el ETI no la volvieron a citar, solo la contactaron en una oportunidad para decirle que estaban organizando los días de las visitas, pero a la fecha no la han llamado para informarle de las mismas.

Por lo expuesto, desde la DNNyA deciden enviar un nuevo *Oficio* a la DPPDNAF solicitando que hagan saber a la institución: estado general de los niños que no se encuentran institucionalizados; si los mismos han culminado el ciclo lectivo y si se han mantenido entrevistas con su progenitor; estado legal de la MPE adoptada por la niña Sofía y; en el marco de las estrategias de trabajo con la progenitora: plan de encuentros realizados, fechas de los mismos y evaluación.

Al mismo tiempo, se contacta a la Sra. Rodríguez para informarle que desde la institución se la acompañará a tribunales para que reciba patrocinio letrado y pueda solicitar las visitas con su hija por ese medio.

Respecto a los niños Francisco, Maylen y Franco, se comunican del socioeducativo (noviembre del 2017) informando que el padre de los mismos estaría necesitando ayuda para garantizar el cuidado de sus hijos. Por tal motivo se ha fijado una reunión en la Dirección de Niñez, en la cual estarán presentes de la Escuela y del Centro de Salud donde estos niños se

referencian. Invitan a la DNNyA para que también participe de la misma. El objetivo de la reunión es determinar las estrategias a adoptar para trabajar adecuadamente con la familia.

En lo que respecta a Sofía, la niña habría sido declarada en situación de adoptabilidad. La decisión fue tomada habiendo pasado un poco más de un año de la Medida y habiéndose efectuado sólo tres o cuatro encuentros de Sofía con su progenitora y de la niña con sus hermanos. El ETI decide suspenderlos dado a que a Sofía no le “hacían bien” los mismos, volvía de ellos llorando y dijo en una oportunidad que “no quería” estar con su mamá.

Tras ser declarada en situación de adoptabilidad, pasó al Equipo de Guarda Preadoptiva. Desde la DNNyA se contactan con dicho Equipo (diciembre del 2017) pero aún no han tenido ninguna entrevista con la niña.

Al mes siguiente (enero del 2018) se comunica la Sra. Mariana informando que nació su otra hija, Mía. Respecto a Sol (de quien estaba embarazada cuando se tomó la MPE) quedó al cuidado del abuelo (padre de la Sra. Rodríguez) mientras ella continuaba internada. Ambas niñas se encuentran bien.

A principios de febrero se presenta junto a su hija Sol y Mia al espacio de la DNNyA y manifiesta encontrarse en una situación bastante compleja respecto a lo habitacional. Pregunta si es posible solicitar materiales ya que el padre le ha dado una parte del terreno para hacerse una habitación. También consulta sobre la situación legal de su hija Sofía. Y, en relación a Francisco, Maylén y Franco cuenta que los tres niños le han manifestado que la pareja del padre les pegaría, se expresa preocupada por lo que le dijeron sus hijos.

Tras la entrevista, se fija una reunión con el Cs. donde se referencia la Sra. Rodríguez para conocer el trabajo que se viene realizando con dicha mujer. En la misma, las Trabajadora Social (Ts.) del efector se compromete a realizar un informe para solicitar materiales al Servicio Público de la Vivienda (SPV) el cual será reforzado también por la DNNyA.

La Defensoría por otro lado, se compromete a averiguar la situación legal de Sofía, ya que la Sra. Mariana en los diferentes organismos a los que acude pregunta por su hija. También, se compromete a indagar sobre el estado en el cual se encuentran los niños que están con el Sr. Mario.

En cuanto a la niña Sofía, al mes siguiente de la entrevista con la Sra. Rodríguez y la reunión con el Cs. de referencia, se recepciona una Cédula del Poder judicial notificando a la institución que efectivamente se ha resuelto que la niña sea declarada en situación de adoptabilidad.

En relación a Francisco, Maylén y Franco, se contacta la Ts. de la Escuela a la que asisten refiriendo que los mismos denotan mucha violencia y que reclaman por ver a su madre.

Ante estas novedades se fija una reunión con las instituciones que se encuentran interviniendo con los diferentes integrantes del grupo familiar: el Centro de Atención Familiar (CAF)<sup>33</sup>, el Centro de Salud y la Escuela a la cual se referencian los niños que están viviendo con el Sr. Mario (Francisco, Maylén y Franco) y el Cs. donde se referencia la Sra. Mariana junto a las niñas que tiene a su cargo (Sol y Mia).

En la reunión, desde el Cs. que viene trabajando hace un tiempo con la Sra. Mariana, reconocen que dicha mujer está concurriendo bastante allí por su embarazo y también luego del mismo, para hacerle los controles básicos a Sol y Mía (la bebé que nació recientemente) y por otras cuestiones. Agregan a su vez que ven a la Sra. Mariana mucho más dispuesta a referenciarse con las instituciones, algo que antes no ocurría.

Desde el efector creen que la razón de ello puede tener que ver con la estabilidad que ha encontrado en cuanto a lo habitacional desde que vive con su padre y la mujer de él en el mismo terreno. Por último, desde el Cs. indican haber pensado en incorporar a Sol al dispositivo materno infantil que ofrece el CAF del barrio, si la Sra. Rodríguez acepta la propuesta. El objetivo de esto es que dicha mujer pueda tener un tiempo para ella, incluso buscar un trabajo en esas horas, sabiendo que su hija está siendo cuidada por las profesionales que trabajan en el dispositivo.

En relación al Sr. Mario, desde el CAF que trabaja con él y sus hijos, manifiestan que el hombre se encontraría desbordado en lo que respecta al cuidado de los tres niños. Los chicos cuando asisten al CAF se muestran enojados, expresan además que el padre los encierra con candado al irse a trabajar. Ante el reclamo del Sr. Mario en dicho dispositivo, de no poder continuar haciéndose cargo de ellos como lo ha logrado en un principio con ayuda de las instituciones del territorio, desde el CAF se pensó en la posibilidad de que ingresen al Hogar Escuela, el cual podría alojar a los tres durante toda la semana y estarían con el Sr. Mario los fines de semana.

---

<sup>33</sup> El Centro de Acción Familiar hace referencia a aquellas instituciones que se constituyen como lugares de promoción, protección y restitución Integral de derechos de los niños. La acción de los mismos se orienta a fortalecer -junto con las familias, otros organismos e instituciones gubernamentales y no gubernamentales- las dimensiones física, motora, cognitiva, emocional y social de cada niño. Fuente: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/118532> consultada el 11 de Noviembre del 2019, 19: 38 hs.

Los profesionales de la DNNyA agregan además que desde la institución se ha gestionado un pedido de materiales para la Sra. Mariana; por tal motivo, si esto se llegara a concretar, se podría considerar que algún fin de semana los chicos puedan pasarlo con su madre también.

Dicha mujer pese a que no está formalmente al cuidado de sus hijos tras la MPE, suele ir a verlos, les lleva mercaderías cuando tiene algún dinero y se ha manifestado preocupada por ellos cuando no los ha visto bien.

Luego de varias llamadas telefónicas al SPV, desde la DNNyA acuerdan una reunión con los profesionales del mismo. Ellos refieren en la misma que irían a ver en el terreno para corroborar que estén dadas las condiciones para construir allí; si las mismas están dadas y la Sra. Rodríguez cuenta con quien pueda hacer la mano de obra, le darían los materiales correspondientes para empezar la construcción. Los mismos alcanzarían para hacer una habitación 3x4 y un baño 1x2.

A los días se presenta la Sra. Rodríguez al espacio de la DNNyA acompañada de Mía, e informa que Sol ha arrancado en el dispositivo que le ofrecieron desde el Cs., la niña está en período de adaptación y llega contenta luego de estar ahí.

Agrega que, si bien antes había estado trabajando abriendo la puerta de los autos en una parada del centro, decidió apartarse de ese trabajo para ocuparse más de la salud de sus niñas, ya que aún son muy chicas y no quieren que pasen frío estando en la parada con ella. Expresa además que ya tiene un turno asignado en el Cs. para ver cómo se encuentran ambas.

A las semanas vuelve a concurrir a la institución mostrándose emocionada porque le habían informado que recibiría los materiales para construir en el terreno de su padre. Expresa, además, que teniendo su espacio Francisco, Maylén y Franco tal vez podrían estar con ella si el Sr. Mario no puede continuar cuidando de los niños.

Al mes siguiente se vuelve a presentar la Sra. Mariana manifestando haber tomado conocimiento de que sus hijos han ingresado al Hogar Escuela. Sin embargo, cuenta que no han sido aceptados los tres, solo Francisco y Maylén. La Sra. Rodríguez agrega haber visto a Franco en lo de el Sr. Mario y no se encontraba bien.

Tras los cambios percibidos por la DNNyA en la Sra. Mariana, evaluando el tiempo que transcurrió desde que se tomó la MPE por los cuatro niños, se decide solicitar una reunión al Equipo de la Dirección. La razón de la misma es conocer cuáles son los criterios del ETI para no haber vuelto a convocar a esta madre a entrevista en la cual evaluar si ha logrado realizar algún cambio o no en pos de garantizar un ambiente más propicio para los

niños, tampoco han vuelto a conversar con ella y con Francisco, Maylén y Franco respecto a una posible vinculación madre-hijos.

Los profesionales del ETI fijan la reunión y convocan a participar a todas las instituciones que se encuentran trabajando con el grupo familiar.

Tras la misma el Equipo decide que los tres niños concurren durante la semana al Hogar Escuela y los fines de semana estén en un Centro Residencial conveniado con la Dirección, en el marco de una MPE; además fija una nueva reunión con el Hogar Escuela, para lograr la incorporación de Franco allí (quien ha quedado afuera en un principio), antes de la toma de la MPE. Por último, se comprometen a citar a ambos padres por separados para informarles sobre porque han decidido tomar una nueva Medida y ya fijar fechas de encuentros con sus hijos.

A la semana (mes de julio) el ETI convoca efectivamente a ambos padres (distintos días) para informarles de la MPE que se ha de adoptar por los 3 niños. La razón de la misma se debe a que actualmente el Sr. Mario no podría continuar haciéndose cargo de los mismos y la Sra. Mariana aún no contaría con las condiciones habitacionales para poder alojarlos. En la misma se conversa también sobre la posibilidad de fijar encuentros padres-hijos.

Tras pasar un mes de haberse aplicado la Medida por los tres niños, la Sra. Mariana se presenta angustiada a la institución por no tener información sobre cómo se encuentran sus hijos y cuando será el encuentro con ellos.

Desde la DNNyA se contactan con el Equipo para obtener dicha información; los profesionales responden que aún no han logrado entrevistar a los niños y quieren escucharlos a ellos antes de volver a citar a los padres.

Ante esta respuesta, desde la Defensoría se expresa que esto no fue lo acordado en la reunión, en la misma se resaltó la importancia de generar encuentros padres e hijos con el objetivo de que los niños no piensen que la Medida fue tomada porque sus progenitores no se “querían hacer cargo” de ellos. (A casi dos meses de la MPE no hubo encuentros.)

#### **Análisis de la situación:**

- Resulta llamativa la falta de respuesta por parte de la DPPDNAF a los *Oficios* elaborados por la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes, en los cuales se le solicita a la institución dar cuenta de los motivos de la MPE y del plan de acción elaborado por el Equipo en pos de garantizar el interés superior del niño. Aclaremos, que esta situación complejiza el rol de la Defensoría como organismo de control de aquellas instituciones que trabajan con niños, niñas y adolescentes, buscando evitar cualquier forma de vulneración de sus derechos.

- Es importante reconocer también, la falta de información (respecto a los procesos legales, los encuentros, etc.), de claridad (en el trabajo realizado con Sofía luego de los encuentros, para comprender lo que generaban estos en su subjetividad, más allá de lo literal) y de comunicación por parte de la DPPDNAF a los progenitores de los niños que se encuentran bajo Medidas de Protección Excepcional, creando un estado de confusión y angustia en los mismos. Consideramos de relevancia distinguir respecto a esto último, que no informar a los progenitores de los procesos administrativos llevados a cabo por el organismo de aplicación de la MPE, es faltar a lo expuesto en el art. 66 de la Ley Provincial N° 12.967<sup>34</sup>.
- A su vez, es importante tomar en cuenta las dificultades por parte del ETI de la DPPDNAF para diagramar un plan de acción con el Centro Residencial donde fue alojada Sofía tras la MPE. Esto nos lleva a preguntarnos ¿De qué modo se van a propiciar entonces los encuentros entre hermanos? ¿Y con sus progenitores? ¿Cómo harán el seguimiento del estado integral de la niña desde que fue ingresada en dicha institución de alojamiento? Lo manifiesto nos lleva a cuestionar la efectividad de la Medida.
- Otro hecho a resaltar es que no se han propiciado suficientes encuentros entre hermanos (solo algunos al principio), generando un estado de angustia en estos niños (lo cual queda plasmado en entrevistas a los mismos posterior a los pocos encuentros que se han realizado).
- Es importante distinguir además la cuestión de la temporalidad, dado a que transcurría meses entre un encuentro y otro de Sofía con su progenitora y de la niña con sus hermanos; lo mismo ocurre al tomarse una nueva MPE por Francisco, Maylén y Franco, ya que a casi dos meses de la misma aún no vieron a sus progenitores, generando desconcierto en los niños respecto al porqué de la Medida. Es relevante agregar aquí, que la insistencia por parte de la DNNyA a que se propicie la vinculación de los niños con su familia de origen, se debe al hecho de pensar a los niños con su entorno (es pensar al niño con su familia, no como un sujeto aislado).
- Es esencial tomar en cuenta también, que, en varios momentos de la situación presentada, surge la cuestión de “lo material” como punto importante a considerar por

---

<sup>34</sup> “...La resolución adoptada debe ser notificada a la niña, niño o adolescente, su defensor privado si hubiera intervenido, el Defensor de Menores de Edad, los representantes legales, familiares o responsables del niño o la niña y sus defensores y demás partes del proceso. La resolución es recurrible.” Ver (LP N°12967, art. 16)

parte del ETI al momento de pensar en la posibilidad de que los niños retornen al centro de vida. Lo que nos lleva a cuestionar si ese criterio adoptado por el Equipo se ajusta a los principios del modelo de “Protección Integral”. A nuestro entender y siguiendo lo expuesto en la Convención Internacional de los Derechos del Niño es tarea del Estado, brindar ayuda económica al grupo familiar para garantizar el derecho a la supervivencia (políticas asistenciales).<sup>35</sup> En otras palabras, la cuestión de “lo material” no debería ser criterio suficiente para que los niños no estén (o no retornen) a su centro de vida, si es que las condiciones que han puesto en riesgo a los mismos en un principio, han mejorado.

- En ningún momento de la situación se menciona al SL como actor a considerar en las diferentes reuniones efectuadas por la DPPDNAF para pensar las estrategias de acompañamiento a la familia (a Mario y sus hijos) cuando los niños Francisco, Maylén y Franco se encontraban en el territorio. Si han trabajado en la situación del grupo familiar y han planteado sus inquietudes (en forma separada) sobre ciertos episodios que presentan los niños, el CAF del barrio y la Escuela donde asisten estos. Lo expuesto, nos lleva a pensar que la ausencia (en este caso) de aquel organismo (SL) encargado de articular las instituciones del territorio que trabajan en el cotidiano con la familia y estimular un re-trabajo de las situaciones entre esas instituciones, generan que las mismas terminen “estallando” (dejen de funcionar para este grupo familiar).

### **III. 1. 2 Situación 2**

El grupo familiar al que haremos referencia se encuentra compuesto por la Sra. María Pérez y sus dos hijas, Juana (3 años) y Alma (5 años).

**Fecha en que ingresa la situación:** Diciembre del 2017, en modalidad de *Queja*.

**Antecedentes de la situación:** Se presenta al espacio de la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes una referente del movimiento “X” acompañando a la Sra. María Pérez, madre de dos niñas, Juana y Alma.

---

<sup>35</sup>Los Estados Partes adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad al derecho del mismo a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda. Fuente: <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf> consultada el 05 de Noviembre del 2019, 17:20 hs.

La *Queja* es atendida por un Abogado y una Psicóloga del área de Atención Integral de la Defensoría.

La Sra. Pérez expresa que desde el mes de Octubre no puede ver a sus hijas, como consecuencia de una Medida de Protección Excepcional aplicada por la Dirección Provincial de Promoción de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia.

En varias oportunidades, la Sra. María le ha pedido al ETI de la Dirección poder tener un encuentro con ambas niñas, pero los profesionales no se lo han permitido hasta el momento.

La Sra. Pérez se encuentra realizando en la actualidad un tratamiento por salud mental en un Hospital monovalente y refiere que el profesional que la asiste allí sostiene, en diferentes oportunidades, lo positivo y necesario que sería para ella tener algún encuentro con sus hijas. La Sra. María reconoce no estar en condiciones de asumir el cuidado de las mismas por ahora, pero desea al menos poder verlas.

Además del tratamiento en el Hospital, la Sra. Pérez ha pedido del Equipo de la Dirección, se encuentra realizando tratamiento en un Dispositivo de Consumo Problemático, teniendo acompañamiento durante el turno tarde/noche. El equipo de situación de calle de la Municipalidad también conoce y ha trabajado la situación del grupo familiar.

**Motivos de haber recurrido a la DNNyA:** Conocer cómo se encuentran sus hijas tras la toma de la MPE y poder retomar el contacto con ellas.

**Abordaje desde la DNNyA:** Cuando la Defensoría toma conocimiento de la situación decide actuar en un primer momento bajo la modalidad de *Oficio*, el cual es dirigido al Equipo interviniente de la DPPDNAF (enero del 2018) solicitando que hagan saber a la institución, como organismo de contralor, el plan de acción y plazos estipulados en relación a la Medida de Protección Excepcional adoptada por las niñas; estado general en el cual se encuentran ellas; lugar de acogimiento provisorio; si se han realizado entrevistas con la madre; si se ha evaluado a la familia ampliada y; si se ha estado garantizando los encuentros entre hermanas. Sin embargo, dicho *Oficio* no ha sido contestado.

Luego se llevó a cabo una entrevista entre los profesionales del área de Atención Integral que toman la situación y la Sra. María, quién nuevamente es acompañada por una referente del movimiento “X”.

Dicha referente manifiesta que las niñas han sido retiradas de su centro de vida sin anunciar a la madre sobre la Medida aplicada. A su vez, agrega que una tía de la Sra. Pérez, Laura, se presentó a la DPPDNAF ofreciendo asumir el cuidado de Juana y de Alma, pero no obtuvo respuesta por parte del Equipo.

Ambas mujeres (Laura y María) tienen conocimiento de que en la actualidad las niñas estarían con Familias Solidarias.

Los profesionales de la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes se comprometen con la Sra. Pérez a contactarse con el ETI de la Dirección para obtener información respecto a cómo están las niñas y que se resolvió en cuanto a los encuentros. En otras palabras, se le ofrece actuar como una terceridad entre el Equipo de la DPPDNAF y ella con el objetivo de evitar que se generen mayores cortocircuitos entre ambos actores.

A su vez, desde la DNNyA se solicita también, a las instituciones que estuvieron trabajando con el grupo familiar (área de Situación de Calle de la Secretaría de Desarrollo Social y el Hospital monovalente), informes en relación al mismo para conocer más sobre la situación.

Luego, desde el área se comunican con el Equipo de la DPPDNAF expresando lo que ha surgido de la entrevista con la Sra. Pérez. La respuesta por parte del ETI fue que, según el informe enviado por el Dispositivo de Consumo Problemático, la Sra. María no estaría en condiciones de tener visitas con sus hijas; manifiestan, además, que han evaluado la posibilidad de entrevistar a Laura, tía de la Sra. María, para ver si se encuentra en condiciones de asumir el cuidado de las mismas mientras la madre de ellas realiza el tratamiento correspondiente.

Desde la DNNyA se solicita que le informen a la Sra. Pérez los procesos administrativos adoptados hasta el momento, ya que aún no estaría anoticiada de ellos.

Al cortar el llamado, desde el área de Atención Integral se comunican con el Equipo del Dispositivo de Consumo Problemático, quienes expresan no haber manifestado que la Sra. María no se encuentra en condiciones de ver a sus hijas; por el contrario, consideran que la condición clínica de la Sra. Pérez amerita encuentros supervisados de la madre con las niñas, lo cual fue transmitido al equipo de la DPPDNAF.

El mismo día, desde el Equipo de Situación de Calle de la Municipalidad se contactan a la institución expresando preocupación sobre la forma en que la DPPDNAF ha estado abordando la situación de la vinculación de las niñas y su madre. Por tal motivo, solicitan a la Defensoría que convoquen a las diferentes instituciones que se encuentran interviniendo en la situación a una reunión.

Los profesionales intervinientes de la DNNyA manifiestan que pedirán revisión del legajo en la DPPDNAF para ver el plan acción elaborado por el ETI y los criterios empleados por el mismo para la toma de una MPE, pero insisten en que sean los profesionales de la Dirección quienes convoquen a reunión a las instituciones intervinientes.

Desde la DPPDNAF aprueban que el Equipo de la Defensoría de vista al legajo y ponen fecha para esto. Al leer el mismo, ven que las niñas habrían dicho en entrevista no querer ver a su madre y es por ello que desde el ETI han retrasado los encuentros.

A los días se concreta una reunión en la Dirección (febrero del 2018), donde asisten del Programa de Familia Solidaria, del Dispositivo de Consumo Problemático y de la DNNyA. Tras la misma, el Equipo de la DPPDNAF fija fecha para tener una entrevista con la Sra. María.

Al concretarse la entrevista, se le informa a la Sra. Pérez que las niñas necesitan un poco más de tiempo para verla. Ante la insistencia de dicha madre de poder al menos hablar por teléfono con ellas, desde el Equipo se le permitió mandarles un audio.

Tras la negativa a que se efectúen encuentros madre e hijas, profesionales de la DNNyA deciden contactarse con el Programa de Familia Solidaria (marzo del 2018), desde donde informan que Alma dice que no quiere ver a su madre, pero ha recibido los regalos que le envió María muy bien. Le ha grabado un video saludándola y pidiéndole que se “cure pronto”. Respecto a Juana, la niña se encuentra bastante “apegada” a la Familia Solidaria, a veces llora y se pega en la cabeza.

Dos meses después, tras una comunicación con la DPPDNAF (abril del 2018), la DNNyA toma conocimiento de que el Equipo está evaluando que las niñas pasen a situación de adoptabilidad. Por tal motivo se solicita nuevamente vista del legajo buscando acceder a los informes de las horas de juego que no han sido enviados a la institución.

Al mismo tiempo, desde la Defensoría se contactan con referente del movimiento “X” para tener novedades respecto a si la Sra. María continúa su tratamiento y cuál es la evaluación que hacen del mismo, pero desde ahí informan que no ven a la Sra. Pérez desde hace dos meses. Tampoco lo han hecho los del Dispositivo de Consumo Problemático, ya que dicha mujer abandonó la tarea que estaba realizando allí y no volvió a aparecer en el lugar, pese a que “venía bien” (habiendo logrado dejar de consumir por un largo período, aunque continuaba teniendo situaciones de violencia por parte del padre de su hija más pequeña, Federico).

Se realiza una reunión entre los profesionales de la DNNyA y el ETI de la DPPDNAF donde este último vuelve a manifestar la posibilidad de que las niñas pasen a situación de adoptabilidad. Según el Equipo, los integrantes de la familia ampliada que han sido citados para ser evaluados, no se presentaron a las entrevistas que se fijaron en la institución, por tal motivo se toma la decisión de la adopción. El Equipo se compromete a informar de esta decisión y los motivos de la misma a la Sra. Pérez (agosto 2018).

Dos semanas después se comunica la Sra. María queriendo saber cuándo podrá ver a sus hijas, ya que aún de la DPPDNAF no se han contactado con ella para informarle de los encuentros. La Sra. Pérez expresa que fue a una audiencia en tribunales y le informaron que su situación había dejado de ser administrativa y ahora continuaría en la vía judicial. pero no comprende a que hacían referencia con eso.

Cuando la situación pasa a la vía judicial (diciembre del 2018) desde la DNNyA se pierde contacto con este grupo familiar. Sin embargo, se vuelve a retomar el abordaje de la misma, tras un llamando de una Concejala de la ciudad, a la Defensora de NNYA (agosto del 2019), donde le cuenta sobre una mujer que cuida autos en una zona transitada de Rosario, quien al parecer estaría en situación de calle desde hace dos años, razón por la cual la Guardia Urbana Municipal da intervención a la Dirección de niñez y la separan entonces de sus hijas, desconociendo actualmente como se encuentran las niñas.

Tras esta información, desde la DNNyA se contactan con el ETI, quienes informan que desde hace ya varios meses la situación del grupo familiar pasó al Equipo de Procesos Adoptivos de dicha Dirección. Respecto a las niñas, aún estarían bajo el cuidado de Familias Solidarias.

En comunicación con el Equipo de Procesos Adoptivos, los profesionales expresan que aún no se ha definido la situación de Juana y Alma. Sin embargo, las niñas continúan sosteniendo no querer ver a su madre porque “le tienen miedo”, sobre todo la mayor. Al preguntar cómo tiene conocimiento de estos dichos por parte de ambas, desde el Equipo manifiestan que se lo ha comentado la Familia Solidaria que aloja a las niñas y surgirían además en las sesiones de terapia que llevan a cabo en el centro de salud al cual asisten.

Ante esto, se le indicó al Equipo que para llegar a esa conclusión era necesario una escucha y un trabajo clínico sobre la postura de Juana en relación a su madre, por eso se les requirió que presenten a la DNNyA los informes del Equipo técnico del Programa de Familia Solidaria y de la profesional que interviene desde el Cs.

A su vez, desde DNNyA se contactan con esta última, quien expresa que ha tenido muy pocas entrevistas con las niñas, por ende aún no puede dar cuenta del vínculo de ellas con su progenitora.

La Sra. Pérez presenta un recurso de revocatoria en el tribunal, tras ser las niñas declaradas en estado de adoptabilidad; sin embargo, al no hacerse presente luego a la audiencia a la que fue citada (por desconocer de qué se trataba), el equipo de la Dirección solicita se resuelva la situación sin más trámite.

#### **Análisis de la situación:**

- Al igual que en la situación anterior, resulta llamativa la falta de respuesta de la DPPDNAF a los *Oficios* enviados por la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes a la institución, solicitando que den cuenta de los motivos de la MPE y el plan de acción diagramado posterior a la misma. Esto nos lleva a pensar si la razón de ello puede tener que ver con el hecho de que, aunque por ley sea obligatorio responder a un *Oficio*, no existe sanción para quien no lo haga. Es de importancia resaltar, que la falta de respuesta, sea cual fuera la razón, genera dificultades para que la Defensoría continúe sosteniendo su rol como organismo de contralor.  
Agregamos además, que al no poder dicha institución cumplir con su rol original, en varios momentos de la situación termina adoptando una función más interventiva, provocando confusiones en otras instituciones intervinientes, las cuales comienzan a asignarle a la Defensoría responsabilidades (de intervención directa) que por Ley no le corresponden.
- Es relevante exponer también, la falta de información (en cuanto a los procesos legales) a la madre de las niñas, generando un estado de angustia permanente en ella y faltando al art. 66 de la Ley Provincial N° 12.967 donde se enuncia que los progenitores deben estar al tanto de los procesos administrativos adoptados por el organismo de aplicación de la MPE.
- Es importante tomar en cuenta además, que pese a los reclamos efectuados por una tía de la Sra. María de poder asumir el cuidado de ambas niñas, desde el primer momento que se tomó la MPE, el ETI de la Dirección no ha evaluado esta posibilidad hasta varios meses después de haberse aplicado la misma. Mientras tanto (y pasando los meses) Juana y Alma continuaban alojadas fuera del ámbito familiar/comunitario. Consideramos que el criterio adoptado por la DPPDNAF, no cumple con los plasmados en el art. 52 inc. a y b de la Ley Provincial N° 12.967<sup>36</sup>.
- Es interesante el hecho de que desde la DPPDNAF se decidiera que las niñas fueran con una Familia Solidaria y no a una institución de alojamiento, habla de priorizar que

---

<sup>36</sup> Las Medidas de Protección Excepcional deben aplicarse "... conforme a los siguientes criterios: a) Permanencia temporal en ámbitos familiares considerados alternativos. Las Medidas consisten en la búsqueda e individualización de las personas vinculadas a ellos a través de líneas de parentesco por consanguinidad o por afinidad, o con otros miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según costumbre local, en todos los casos teniendo en cuenta la opinión de las niñas, niños y adolescentes. b) Sólo en forma excepcional, subsidiaria y por el más breve lapso posible puede recurrirse a una forma convivencial alternativa a la de su grupo familiar, debiéndose propiciar, a través de mecanismos rápidos y ágiles, el regreso de las niñas, niños y adolescentes a su grupo o medio familiar y comunitario. Al considerar las soluciones se debe prestar especial atención a la continuidad en la educación de las niñas, niños y adolescentes, y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico..." Ver (LP N°12.967, art. 52)

las mismas continúen en un ambiente familiar, donde puedan recibir cuidados, atención y educación que requieren para facilitar el desarrollo integral de ambas, hasta que se resuelvan sus situaciones singulares. Sin embargo, en este caso la Familia Solidaria no estaría actuando acorde a los principios del Programa, dado que en vez de colaborar para que las niñas no pierdan sus identidades de origen, contribuyen a que se pierda el contacto con la misma, lo cual puede producir un vacío de significaciones en la historia de Juana y Alma, quienes aún no comprenden porque no están con la Sra. María. Y a su vez, este vacío con el tiempo podría provocar en las niñas versiones erróneas en cuanto a su madre y sus primeros años de vida.

- Otro punto en el cuál hacer hincapié es la tensión que se presenta en varios momentos entre las instituciones del primer nivel que trabajan/ron con el grupo familiar y el organismo de aplicación de la MPE (segundo nivel). La misma se ve reflejada cuando el ETI de la DPPDNAF deciden suspender los encuentros madre e hijas sosteniendo que en el informe que les llega del Dispositivo de Consumo Problemático (institución que trabaja con la Sra. María) los profesionales expresarían que la Sra. Pérez aún no está en condiciones de que se efectúen los mismos. Mientras que desde dicho Dispositivo manifiestan a la DNNyA, que en el informe resaltaron la necesidad de encuentros supervisados entre la progenitora y sus hijas, no suspenderlos. El Equipo de situación de calle de la Municipalidad (Guardia Urbana Municipal o GUM) que ha intervenido con el grupo familiar también muestran su descontento/preocupación en cuanto al abordaje de la situación por parte de la DPPDNAF.

Cuando la situación de las niñas es derivada a otro ETI de la Dirección, desde el mismo también deciden suspender los encuentros y emplean como razón de ello lo expuesto por el Programa de Familia Solidaria y la Psicóloga que trabaja con las niñas, quienes manifiestan que ellas han dicho no querer ver a su madre. Sin embargo, en una comunicación entre la DNNyA y dicha Ps., esta última informa que ha tenido pocas entrevistas con ambas y por lo tanto no puede dar cuenta aún del vínculo de ellas con su progenitora.

- Por último, es fundamental destacar que la MPE se tomó en primer lugar dado a que la progenitora junto a sus hijas, se encontraban en situación de calle. Pese a que en la Ley Provincial N° 12.967 se le otorga a DPPDNAF la función de “Brindar a las niñas, niños, adolescentes y sus grupos familiares, servicios especializados en la atención de situaciones de calle...” (art. 33) “...garantizar programas e instituciones con la

modalidad de puertas abiertas como centros de día, centros de atención inmediata, paradores nocturnos, albergues temporarios u otros con especificidad para el abordaje de situaciones de calle...” (Art. 31). En este caso parece estar recortada la situación del niño a un único vector: la falla de la madre en el ejercicio del rol, sin poder dar cuenta de la complejidad en la que el grupo familiar se encuentra sumergido, donde muchas veces (no todas) se trata de familias ubicadas en situación de pobreza estructural, y donde en ocasiones el Estado con sus políticas sociales estuvo/a ausente o ingresa tarde en la vida de las mismas.

### III. 1. 3 Situación 3

El grupo familiar al que haremos referencia se encuentra conformado por la Sra. Gabriela López y su hijo Milo (2 años).

**Fecha en que ingresa la institución:** Mayo del 2018, en modalidad de *Queja*.

**Antecedentes de la situación:** Se recepciona Cédula del Juzgado de Familia “X” informando a la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes, como organismo de contralor, sobre la falta de respuesta por parte de la Dirección Provincial de Promoción de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia al control de legalidad solicitado por el Poder Judicial, en relación a la Medida de Protección Excepcional de Urgencia adoptada por el niño Milo.

La *Queja* es abordada por una Abogada, un Psicólogo y una Trabajadora Social del área de Atención Integral de la Defensoría.

**Motivos de haber recurrido a la DNNyA:** El incumplimiento por parte de la DPPDNAF al control de legalidad solicitado por el Tribunal Colegiado de Familia “X”, que incita a una nueva intimación del Poder Judicial, al ETI de la Dirección, exigiendo que en el plazo de un día presente la disposición administrativa y/o informe sobre la situación actual del niño.

**Abordaje desde la DNNyA:** Cuando la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes toma conocimiento de la situación, mediante una Cédula del Poder Judicial, actuó en primer instancia bajo la modalidad de *Oficio*, el cual es dirigido al Equipo interviniente de la DPPDNAF (mayo del 2018) solicitando haga saber a la institución, como organismo de contralor, sobre el estado general y centro de vida actual del niño, copia del informe técnico elaborado por el equipo territorial interviniente y; si han cumplido con lo ordenado por el Juzgado Colegiado de Familia "X".

Al mes siguiente, el Equipo de la DNNyA recibe nuevamente una Cédula del Juzgado informando que la Sra. Gabriela ha desaparecido con el niño tras enterarse de la toma de una MPEU por este último. Por tal motivo el Equipo de la DPPDNAF no ha podido concretar la Medida tomada en primer lugar.

Tras lo ocurrido, desde la DPPDNAF solicitan al Juzgado el cese de la misma, pero el Juez niega el mismo y en su lugar le pide al Equipo que oficie al Ministerio Público de la Acusación (MPA) sobre la desaparición del niño.

A su vez, la DPPDNAF da respuesta al *Oficio* enviado por la DNNyA un mes atrás, informando que la MPEU no pudo concretarse porque no encontraron al niño; en Mayo denunciaron la búsqueda de paradero ante el MPA, también ante el Registro de Personas Desaparecidas de la Secretaría de Derechos Humanos, pero a la fecha no cuentan con información sobre dicho paradero, tampoco obtuvieron datos desde el primer nivel que ha trabajado con el grupo familiar.

En junio la Defensoría se contacta telefónicamente con el Equipo de la Dirección para conocer si existían novedades respecto al lugar donde se encontraba la Sra. Gabriela y su hijo Milo y desde allí responden que en realidad el niño no estaría desaparecido, sino que se "esconde" de ellos con aval de la abuela para que la Medida no pueda efectivizarse. A su vez, refieren que la institución desde donde se solicita la intervención del Equipo de la DPPDNAF en un primer momento, es el Hospital en el cual se referencia el grupo familiar.

En el mes de Diciembre se presenta la Sra. Gabriela López, mamá del niño Milo, acompañada por una vecina. La mujer solicita asesoramiento ya que hace dos semanas se presentó personal policial en su casa y retiraron a su hijo con una orden del Juzgado y a pedido de la Dirección de Niñez.

Luego de algunas preguntas, el Equipo del área de Atención Integral comienza a reconstruir junto a Gabriela los antecedentes de la situación. Dicha mujer expresa que luego de que naciera su hijo, ambos estuvieron alojados en una pensión. En ese entonces, el niño fue atendido en varias oportunidades por el Hospital que, ante un episodio de violencia que habría sido presenciado por una enfermera del lugar, solicitó la intervención de la DPPDNAF.

La Sra. agrega que el hecho narrado por la enfermera no habría ocurrido como lo cuentan; según su relato, el momento fue mal interpretado por el personal del Hospital. Sin embargo, desde el mismo requirieron intervención a la DPPDNAF y desde entonces debió comenzar con acompañamientos personalizados las 24 horas, con tratamiento psicológico y psiquiátrico.

Según lo manifiesto por la Sra. Gabriela, la medicación la dejaba " bastante dopada" y fue por ello que decidió pedirle ayuda al padre del niño (mayo del 2018), quien se presentó en ese momento en la pensión donde estaban alojados con Milo, llevándolos a ambos a vivir con él, sin acuerdo de la Dirección. Comenta que por un tiempo continuó con el tratamiento psicológico en el Dispositivo de Consumo Problemático, pero lo abandonó al escuchar a ciertos profesionales del lugar decir que desde la DPPDNAF le iban a "sacar" a su hijo.

La Sra. Gabriela expresa haber cuidado bien de Milo, con ayuda de su hermana Sonia, por eso no entiende por qué se tomó una MPEU y se presenta a la DNNyA queriendo saber dónde se encuentra Milo en este momento y también si es posible volver a verlo.

Luego de la entrevista, uno de los profesionales de la DNNyA se contacta con el Equipo de la DPPDNAF. Desde ahí informan que la MPEU ya se había intentado aplicar en tres oportunidades antes de que finalmente lograran efectivizarla, debido a que el niño se encontraba viviendo en un ambiente bastante violento; el abuelo materno era agresivo con la madre del mismo y a su vez Gabriela lo era con Milo; la Sra. López tuvo además varios intentos de suicidio.

Pese a esto, distinguen que hubo avances por parte de la progenitora desde la toma de la MPEU y tienen previsto citarla. Respecto a las visitas entre ella y Milo, aún no han sido diagramadas las fechas.

Desde la DNNyA se solicita vista del legajo, la cual fue autorizada. Luego se contactan con la Sra. Gabriela informando respecto a los datos obtenidos y el pedido de vista del Expte. Dicha mujer aún sigue cuestionando el porqué de la Medida y manifiesta no estar tranquila con el Equipo de la Dirección ya que recientemente falleció un niño que estaba al cuidado de ese organismo, alojado en el mismo Centro Residencial que Milo. Los profesionales del área le marcan la importancia de que ella continúe su tratamiento y que desde la institución estarán a disposición de su Psicóloga para que se contacte si lo cree conveniente.

A los días del llamado, se presenta la Sra. López junto a su hermana Sonia a la DNNyA. Durante la entrevista la Sra. Gabriela reconoce que abandonó el tratamiento psicológico, también que en su momento se escapó con Milo, pero expresa haberlo hecho por miedo a que se lo "quitaran". A esto, Sonia agrega que se ha presentado a la DPPDNAF señalando poder asumir el cuidado del niño y no tomaron sus palabras en consideración.

En comunicación telefónica con la DPPDNAF, los profesionales intervinientes de la DNNyA se anotan de que el ETI está evaluando citar a la Sra. Gabriela y fijar con ella

encuentros supervisados en la Dirección. A su vez, tienen pensado contactarse con Sonia para una entrevista.

Desde la DNNyA, a los días de haberse comunicado con el Equipo y conocido las novedades, hacen vista del legajo en la Dirección. En él, aparece que la Sra. Gabriela no estaría tomando la medicación. Respecto al padre de esta mujer, abuelo de Milo, aparece asentado que habría estado preso por situaciones de violencia hacia su familia, aunque su hija (Gabriela) niega esto. La Sra. López ha dejado su tratamiento en el Dispositivo de Consumo Problemático. En relación al niño, informan que está bien de salud y tienen previsto desde el Equipo reunirse con todos los actores intervinientes al efecto de evaluar si es pertinente que la Sra. Gabriela vuelva a tener contacto con su hijo. Respecto a Sonia, tras algunas entrevistas creen que “no es potable” para asegurar el cuidado del niño.

La Sra. Gabriela se contacta con la DNNyA y pide si es posible que desde dicha institución acompañen a su padre a la Dirección, ya que en ese lugar “lo maltratarían” y no han considerado citarlo aún. En esta comunicación expresa también que tiene informes de su Ps. que dan cuenta de que ha estado concurriendo a terapia durante este tiempo y que ha logrado algunos avances.

Se presenta de modo espontáneo la Sra. Gabriela a la DNNyA tras continuar sin tener respuestas por parte del Equipo de la Dirección. Señala que desde dicha institución no la han citado ni a ella ni a su papá. Sigue además sin dar cuenta del porqué se tomó la MPEU.

Por todo ello, se decide citar a la Sra. Gabriela junto a su padre en el espacio de la DNNyA.

El padre de la Sra. Gabriela menciona en entrevista que si desde la Dirección le permiten a su hija solo verlo a Milo pero no llevárselo, le iba a hacer mal. A su vez refiere que a él nunca lo entrevistaron personalmente en Niñez, sólo entrevistaron a la madre y a Sonia. Agrega que durante un tiempo se atendió en un Hospital monovalente por pedido del Juez (ante situaciones de violencia por parte de éste a los integrantes de su familia), sin embargo, ahora no estaría haciendo ninguna clase de terapia. Ante esto se le sugiere que concurra a espacio de terapia con una Ps. y se acuerda llamar al Cs. para sacarle un turno. Respecto a la Sra. Gabriela, dicha mujer refiere que nunca recibió notificación de la MPEU, es por ello que no le queda claro el porqué de la misma.

Luego de esta entrevista, uno de los profesionales de la DNNyA se contacta telefónicamente con el Equipo de la Dirección. Desde el mismo le informan que ya hay fecha para citar al padre de Gabriela, a Sonia y a Milo. Ante este dato se les pregunta si han evaluado el reencuentro entre la Sra. Gabriela y el niño. Sin embargo, responden que aún no

han fijado un día para ello, lo tendrán que conversar con el resto de los profesionales que integran el Equipo.

En otro llamado a la Dirección, manifiestan desde ahí que siguen sin haber logrado fijar una fecha para el reencuentro madre/hijo ya que ellos están trabajando muchas situaciones, lo cual les demanda tiempo.

A los días se contacta uno de los profesionales e informan haber acordado un primer encuentro para los primeros días de marzo.

Desde la DNNyA se comunican telefónicamente con la Sra. López y la citan para conversar del encuentro que se llevará a cabo entre ella y Milo. La Sra. Gabriela expresa que asistirá. A su vez menciona que le ha llegado la citación para el 1 de marzo en el espacio de la Dirección.

La Sra. Gabriela se presenta ese mismo día a la DNNyA y exhibe actas de las entrevistas realizadas por el ETI de Niñez a su padre y hermana. Pudo decir respecto a esto, que a su padre lo han tratado bien y lo han escuchado. En relación a su hermana, conoce que desde el Equipo le dijeron que, si el encuentro con el niño salía bien, se quedaría al cuidado provisorio de ella, pero si Milo lloraba o no se mostraba a gusto cortarían las visitas. Al mismo tiempo, le pidieron a Sonia que acompañara a la Sra. Gabriela en este proceso.

Tras el encuentro con su hijo el 1 de marzo, la Sra. López llama a la DNNyA poniendo de relieve no haber visto bien a Milo y agrega que para ella le habrían pegado y/o dado un cachetazo.

Luego, se acerca a la institución e informa que viene de la visita en la Dirección, a la cual asistió junto a su hermana Sonia y donde se encontraba también la acompañante del niño. Refiere en entrevista que notó a su hijo bastante “distante, apegado a su acompañante, decaído, no tan juguetón, más grande que hace unos meses.”

La Sra. Gabriela grabó el encuentro con su teléfono y exhibió el video a los profesionales de la DNNyA. Agregó que en relación a la salud del niño, al momento de la visita estaba con conjuntivitis y tenía el labio partido, el cual según le dijeron se lo había lastimado jugando, en cuanto a los espasmos sollozos los seguiría teniendo.

La Sra. Sonia también se presenta a la institución y adhiere que vio a Milo muy desapegado y desganado, no quería jugar por lo que infiere que para ella se encontraba medicado.

La Sra. Gabriela se presenta nuevamente a la Defensoría a la semana siguiente, expresando haber ido a Tribunales pidiendo el recurso de revocatoria, el cual presentó luego en Niñez. Y conversa nuevamente sobre la reacción de Milo en la visita, precisando que el

niño estaba más pendiente de la acompañante que de ella. Por lo expuesto, profesionales de la Defensoría acordaron comunicarse con el Equipo de la Dirección para despejar dudas en cuanto al supuesto de mediación que precisa Gabriela y como vieron las visitas ellos ya que según sus palabras si el mismo resultaba bien, se evaluaría la posibilidad de que el niño vuelva al territorio.

En comunicación con el Equipo, estos refieren encontrarse en una etapa de evaluación de cada uno de los integrantes de la familia, circunscribiendo tal hipótesis a Gabriela.

Dicha mujer refiere en varias oportunidades que desde el ETI de la DPPDNAF se dirigen a su hermana y no a ella, sintiendo que queda por fuera de las decisiones. Manifiesta que mañana le preguntará a este si en los encuentros con Milo puede participar su papá.

De la DNNyA se comunican con la Sra. López tras el segundo encuentro para conocer como se ha desarrollado. La Sra. Gabriela manifiesta estar contenta, pudo estar con Milo sin la presencia de su hermana, ya que entraron por separado, 30 minutos cada una. Según dicha mujer, ambas coinciden en que el niño está mejor, las reconoció y a ella le dijo "mamá". A esto agrega, que lo del párpado caído y el labio lastimado se debía realmente a la conjuntivitis, no a golpes; también cuenta que Milo estuvo más juguetón, se pudo parar y cuando se despidió de él, el niño "le tiró besos". Por último, expresa que desde la Dirección no le fijaron otra fecha para verlo, a diferencia de la vez anterior, pero quedaron en avisar luego.

A fines de marzo la Sra. Gabriela se acerca a la DNNyA expresando haber ido a la audiencia de revocatoria, de la cual salió muy confundida. Allí se hizo hincapié una vez más sobre los antecedentes penales del padre (que estuvo preso un mes hace 4 años atrás, que tiene un pedido de detención), deslizando que su hermana Sonia sería la indicada para quedar al cuidado de Milo. La Sra. Gabriela insistió frente al Equipo sobre la posibilidad de que su padre participe de las visitas mientras las mismas continúen, a lo que le respondieron que para ello debían continuar con entrevistas para con este y luego evaluarán si es conveniente habilitar que este en las mismas o no. La Sra. López agregó durante la audiencia estar proyectando hacerse una habitación en el terreno de la casa de su papá y la Dirección se habría comprometido a conseguirle materiales para dicha edificación. A su vez, continúa presentando los papeles que dan cuenta que sostiene el espacio terapéutico con Ps. y, además, consiguió un trabajo en una Rotisería. Al finalizar dicha audiencia se fijó la fecha del próximo encuentro madre e hijo y se resaltó la importancia de que asista al mismo junto a su hermana Sonia.

La Sra. Gabriela se presenta al mes siguiente a la DNNyA, cuenta que consiguió turno para su padre en el Dispositivo de Consumo Problemático. En relación a los encuentros con Milo, dijo que lo vio bien, que fue con Sonia, se hizo en una plaza donde participó también una sobrina. Agregó además que la Ts. del Equipo fue a evaluar la casa de su hermana y quieren desde Dirección darle la guarda a ella, con lo que no está de acuerdo.

Desde la DNNyA se contactan con el ETI, el cual informa que la Sra. Sonia ha decidido no asumir la guarda de su sobrino. Desde el Equipo consideran que en esta decisión intervino fuertemente el papá de ella quien no acuerda con que Milo esté a su cargo. Agregan que éste es una persona violenta.

Tras la información obtenida, los profesionales de la DNNyA se comunican con la Sra. López quien reconoce que pueden ser que su hermana haya dado un paso atrás por influencia del padre de ambas. Logra aceptar, además, por primera vez, que su papá es autoritario y agrega no querer vivir más con él; manifiesta también el deseo de querer buscar al papá de su hijo, Gustavo.

Desde el Equipo de la DPPDNAF se muestran desorientados por la postura que adoptó recientemente la Sra. Sonia; han pensado en citarla para que deje por escrito su rechazo a tener la guarda de su sobrino. A su vez, piden una reunión entre las diferentes instituciones que intervienen para pensar nuevas estrategias a abordar. El Equipo continúa sosteniendo que la Sra. Gabriela “no es apta” para ser la responsable del niño.

Desde la Defensoría se contactan entonces con la Psicóloga de la Sra. López para invitarla a que participé de la reunión en la Dirección.

A los días, se presenta la Sra. Sonia con su esposo a la DNNyA y expresa que no iba a cuidar de Milo ya que su hermana se negaba a firmar para que ellos tengan la guarda del niño, le intentaron explicar que se trataba de algo provisorio, pero no lo entendió. Sin embargo, agrega que el ETI de la Dirección le dijeron que, si ella aceptaba hacerse cargo del niño, “se lo daban igual” y si la Sra. Gabriela “no firmaba dejaría de tener contacto con él”. La Sra. Sonia expresa que junto a su esposo cuidarán de Milo.

En la reunión de la DNNyA con el ETI, este último manifiesta que, si la Sra. López no aceptaba la decisión tomada, el niño tendría que permanecer en el Centro Residencial; desde la Dirección se comprometen a armar un acompañamiento en territorio. Milo irá con la Sra. Sonia, pero la Sra. Gabriela podrá visitarlo cuando quiera, siempre estando su hermana presente.

Respecto a lo legal, desde el Equipo de la Dirección solicitarán en tribunales la resolución definitiva de la MPE, otorgando la guarda del niño a su tía Sonia, luego derivarán

la situación al Servicio Local para que ordene las instituciones que trabajarán con la familia en territorio.

Ante la solicitud de la guarda en favor a la Sra. Sonia, la Ts. del ETI fija una fecha para evaluar su vivienda, con el objetivo de corroborar que estén dadas las condiciones para que el niño viva ahí. A continuación, comienzan a efectuarse las visitas de Milo al domicilio.

Al realizar la primera, el Equipo decidió no realizar ninguna más y apuesta a dejarlo definitivamente (en el transcurso de la semana). Esta decisión se toma por ver al niño muy angustiado al tener que volver al Centro Residencial luego del encuentro. Desde el ETI citarán entonces a la Sra. Gabriela y a su hermana Sonia para que acuerden el modo de cuidar a Milo y firmen dicho acuerdo.

Tras el traslado del niño a la casa de su tía, desde la DNNyA se contactan con ella, quien expresa verlo bien, adaptándose al nuevo contexto. Señala que su hermana va a visitarlo todos los días en el horario que acordaron. La Sra. Sonia destaca que Gabriela continúa trabajando en la rotisería, también está estudiando y aún asiste al espacio de psicología.

La Sra. López se presenta al espacio de la DNNyA y expresa que no sabe cómo continúa su situación, debido a que el Equipo no volvió a contactarse con ella.

En comunicación con el ETI, estos informan que tendrán una entrevista con la Sra. Sonia y Milo. Agregan igual, que la situación está próxima a cierre definitivo proponiendo la tutela del niño a favor de la tía materna.

#### **Análisis de la situación:**

- Es importante destacar, que el incumplimiento por parte del ETI interviniente de la DPPDNAF al control de legalidad solicitado por el Poder Judicial, en relación a la MPEU adoptada por el niño Milo, ha contribuido a que los tiempos de la misma se dilaten, dado que el Juez no pueda resolver la Medida sin antes contar con el debido seguimiento de las actuaciones realizada por el Equipo de la Dirección, como organismo de aplicación de la MPEU en primer lugar. La dilatación en los tiempos genera un estado de angustia y confusión en el grupo familiar que se encuentra a la espera de una decisión y en Milo que continúa alojado en un Centro Residencial alejado de su ámbito afectivo.
- En las diferentes comunicaciones entre los profesionales de la DNNyA y el ETI de la DPPDNAF en ningún momento queda claro el porqué de la Medida a casi siete meses después del episodio en el Hospital. Esto nos permite cuestionarnos respecto a que análisis realizaron desde la DPPDNAF en relación al grupo familiar para determinar

que las condiciones que dieron inicio en primer lugar (siete meses antes) a la decisión de tomar una MPEU por el niño Milo, continuaban existiendo al momento que lograron efectivizar la misma. Entendemos que la Medida si era conveniente cuando sucedió el episodio en el efector, ya que corría riesgo la integridad del niño. Pero, ¿Siete meses después? ¿Qué paso en ese tiempo con Milo? ¿El Estado en este caso, no vulnera aún más aquellos derechos que buscaba proteger, al haber tardado esos meses en efectivizar la Medida siendo que el niño corría riesgo en su centro de vida? ¿Qué criterios emplearon para tomar la misma, tanto tiempo después?

- En varios relatos de la Sra. Gabriela en el espacio de la DNNyA, dicha mujer expresa temor a referenciarse en las instituciones. Reconoce que tras el episodio en el Hospital empieza, a pedido del ETI de la Dirección, tratamiento psicológico y psiquiátrico, pero al escuchar a un profesional de la institución decir que desde la DPPDNAF podría “quitarle” a Milo, deja el mismo y desde entonces le ha costado volver a referenciarse en algún lugar. El mismo temor aparece al enterarse que hace un tiempo ha fallecido un niño en el Centro Residencial donde ahora se encuentra Milo, lo que la lleva a cuestionarse sin en manos del Estado su hijo realmente se encuentra protegido. Nos preguntamos aquí, ¿Cómo han trabajado este temor real que la progenitora expresa en relación a la institución de alojamiento en el cual está Milo?
- Otro punto a hacer hincapié es la dilatación de las entrevistas con la familia ampliada del niño, quien han pedido desde el comienzo hablar con el Equipo con la intención de asumir el cuidado de Milo.
- Es relevante considerar también la falta de información por parte del organismo de aplicación de la MPE, respecto a los procesos administrativos realizados por el mismo; siendo que es obligación notificar a los progenitores de estos procesos.
- A su vez, nos resulta llamativo el tiempo que transcurrido (4 meses) antes de que el ETI evaluará propiciar encuentros madre e hijo. Este tiempo contribuye a que en el momento de la primera visita el niño se encontrara más “apegado” a su acompañante, que a su progenitora a quien no reconocía. En otras palabras, y al igual que la situación anterior, la dilatación de los encuentros genera en el niño un vacío de significaciones respecto a su familia de origen y sus primeros años de vida. Considero de relevancia agregar que el ETI diagrama los encuentros de Milo con su madre siempre y cuando, la Sra. Sonia también participe de los mismos. En varias ocasiones la Sra. Gabriela expresa en el espacio de la DNNyA, que el ETI se ha

referenciado más con su hermana Sonia que con ella, sintiendo que es desplazada del rol de madre.

- En las distintas comunicaciones entre los profesionales de la DNNyA y el ETI de la DPPDNAF, este último refiere que “Gabriela no es apta para el cuidado de Milo”, pero su hermana Sonia podría asumir el cuidado de su sobrino. No es menor agregar que en un principio el Equipo consideraba a la Sra. Sonia como una persona que “no era potable” para asumir el cargo del niño ¿Que los hizo revertir esta decisión? ¿Cuáles son las razones que fundamentan el decir “no es apta” en relación a la Sra. Gabriela, madre del niño? Esta lógica adoptada por el Equipo, respecto a que la guarda del niño sea otorgada a la tía, siendo que hay una madre que se está esforzando por cambiar su situación en pos de garantizar un ambiente más saludable para su hijo (está construyendo una habitación por fuera de la casa de su padre, está trabajando en una Rotisería, continúa el espacio de terapia, entre otras cosas), nos lleva a preguntarnos si no estamos volviendo al período de “control social de la infancia” donde se “culpabiliza a la mujer- madre” como responsable última de la situación del niño/a.
- El “peligro material” ha vuelto a aparecer en escena como parte de la decisión del ETI para que el niño vuelva al territorio.

### **III. 1. 4 Situación 4**

El grupo familiar al que haremos referencia se encuentra compuesto por la Sra. Lucía Jiménez, el Sr. Jorge Fernández y sus 2 hijos: Agustina y Axel Fernández (mellizos de 8 años).

Es importante aclarar aquí, que la niña presenta una discapacidad severa, por lo que necesita de un botón gástrico para alimentarse.

**Fecha en que ingresa la situación:** Enero del 2019, en modalidad de *Queja*.

**Antecedentes de la situación:** Se presenta al espacio de la DNNyA la Sra. Vanesa, profesional del Hospital de Casilda, planteando la situación compleja por la que está atravesando.

La *Queja* es atendida por una Psicóloga y un Abogado del área de Atención Integral de la Defensoría.

La mujer expresa que en el Hospital en el cual trabaja, se encuentra internado desde Octubre del 2018 el niño Axel Fernández, quien permanece allí sin tener criterio clínico. En otras palabras, el niño es alojado en el efector tras aplicarse un Medida de Protección Excepcional de Urgencia en relación a él. La razón de estar en el Hospital y no en un Centro Residencial se debe a que aún no hay plazas en la institución de Acogimiento a la cual debería ingresar.

A mediados de diciembre (2018) la Sra. Vanesa escucha que los profesionales del ETI estaban buscando una Familia Solidaria para el niño, con el objetivo de que no continúe internado en el efector. Entonces, comienza a conocer más a Axel y a desarrollar un vínculo afectivo con él.

Al llegar las fiestas, la Sra. Vanesa consulta a la Coordinadora de Niñez en Casilda si era posible que el niño pase fin de año con ella y su familia. En caso de que fuera viable, solicita una adaptación previa a la fecha, para que Axel pueda ver si le gusta estar en su casa y si se siente cómodo allí. Se acuerda ambas cosas mediante un acta.

El niño pasa el 31 de Diciembre y el 1 de Enero en la casa de esta mujer, el día 2 se reintegran ambos al Hospital. Cuando llegan a la puerta del mismo, estaba el padre de Axel rondando por ahí, ante esta situación los dos se inquietan.

La Sra. Vanesa agrega que la inquietud se debe a que este hombre es la razón por la cual el ETI ha tomado una MPEU por Axel en primer lugar; hay una denuncia de Abuso Sexual Infantil (ASI) que acusa al Sr. Jorge y tendría como víctima al niño. Ante éste episodio, la profesional del efector (Vanesa) le pide telefónicamente a la Coordinadora de Niñez llevarse a Axel a dormir a su casa nuevamente, y le consulta qué papeles tenía que firmar para esto, la respuesta de dicha Coordinadora “fue que ninguno, que podría hacerlo en todo caso la semana siguiente”.

De este modo, el 2 y 3 de Enero el niño se quedó con la Sra. Vanesa y su familia.

Aunque, el día 4, dicha mujer se entera que desde el ETI estaban evaluando una vinculación de Axel con su progenitora con el objetivo de ir trabajando con ella ciertas condiciones que hacen al cuidado del niño para que en un futuro pueda volver a estar a cargo del él. Sin embargo, la estrategia se cae debido a que el niño manifiesta no querer ver a su madre y querer continuar con la Sra. Vanesa.

Tras lo expresado por Axel al ETI, la profesional del efector (Vanesa) recibe un llamado de este último, donde le informan que desconocían que el niño se estaba quedando con ella, ya que estos encuentros no estaban siendo informados al Equipo e incluso podría generar daños en el niño.

La Sra. Vanesa expresa no entender esta falta de comunicación entre el ETI y la Coordinadora de Niñez en Casilda, quien sí estaba al tanto de la situación. Agrega, además, que ante el llamado del Equipo, decide hablar con el Director del Hospital y comentarle lo ocurrido. El director le expresa entonces que ya conoce la situación y que, en comunicación con la Coordinadora, ella le ha informado que Axel iría a vivir a su casa (con Vanesa) a partir de la próxima semana.

Todo este relato es sumamente confuso e irregular.

**Motivos de haber recurrido a la DNNyA:** La Sra. Vanesa quiere saber cómo regularizar la situación con el niño Axel Fernández y garantizar la seguridad de éste mientras dure la MPE.

**Abordaje desde la DNNyA:** Cuando los profesionales de la DNNyA toman conocimiento de la situación (enero del 2019) actúan en primer lugar poniéndose en contacto con la Coordinadora de Niñez de Casilda para conocer más datos sobre la misma.

Dicha Coordinadora manifiesta que los motivos por el que Axel ha sido alojado en el Hospital, se debe a que cuenta con un certificado de discapacidad (aunque no tiene realmente una discapacidad)<sup>37</sup>, lo que le permite estar ahí hasta que encuentren una plaza acorde a sus características en un Centro Residencial.

Es importante aclarar que Axel tiene la obra social PAMI lo cual imposibilita que pueda ser alojado en cualquier Hogar del Sistema de Hogares conveniados de la DPPDNAF, por ello se debe evaluar bien qué Centro Residencial puede tomarlo.

A su vez, indica que la MPEU adoptada por el niño se toma cuando ingresa al Hospital de Casilda con golpes que según los progenitores se produjeron por las convulsiones que suele tener. El dato es que desde que se encuentra en el Hospital no ha tenido ningún episodio convulsivo. Agrega además que habría una denuncia por Abuso Sexual Infantil, donde el acusado es el padre del niño. Ante la consulta de si Axel fue revisado en relación a que haya sido víctima de ASI, expresan desde el ETI que nunca fue revisado en el efector por esa situación. Expresan también que no hay actualmente una prohibición de acercamiento vigente y que el padre se cruzó con su hijo en el Hospital en varias oportunidades porque también se atiende allí. Para concluir informan que tiene pensado solicitar prórroga de la

---

<sup>37</sup>El niño ingresa al efector de salud tras la toma de una MPE. La razón de haber ingresado ahí, es porque Axel fue de cierto modo “discapacitado”, mediante un certificado de discapacidad gestionado por profesionales que intervienen en su situación, para que tenga un lugar donde estar a la espera de que se desocupe una plaza en el Hogar que le correspondería. Sin embargo, la realidad es que no presentaría ninguna discapacidad, a diferencia de su hermana melliza que sí la tendría y quien continuaría con estos padres que al parecer pone en peligro la integridad de ambos niños.

MPEU; mientras tanto trabajarán con la familia de la Sra. Vanesa para evaluar la posibilidad de que el niño pueda ser alojado con ellos hasta que haya una plaza disponible en un Centro Residencial. El pase del niño a la casa de la Sra. Vanesa va a ser de modo paulatino.

Tras el llamado, se confecciona oficio a la DPPDNAF con el objetivo de que el ETI de cuenta de sus actuaciones por escrito. Pero el mismo no ha sido contestado.

Los profesionales de la DNNyA se contactan a su vez con la Ps. de Axel. Ella refiere no haber visto más al niño desde el verano; tampoco conoce a Vanesa ni el vínculo que existe entre ella y él. Por tal motivo se le proporciona el teléfono de esta mujer para que puedan dialogar en función de la situación actual de Axel.

A los días se contacta la Sra. Vanesa refiriendo que el niño estuvo con ella el fin de semana, se expresa preocupada por haber observado en él ciertas cuestiones sexualizadas, quiere pedir una cámara gesell para que se trabaje lo del ASI. Desde la DNNyA se le asesora que primero se contacte con la Ps. de Axel y que ella evalúe si se encuentra en condiciones de pasar por una cámara Gesell en este momento.

En una nueva comunicación telefónica con el ETI de Casilda, los profesionales informan que han decidido presentar un pedido en el expte. judicial para que la jueza intime al Hogar de Casilda a recibir al niño, dado la negativa de alojarlo con anterioridad.

Agregan además, que el primer nivel habría solicitado una MPEU también por Agustina, hermana de Axel, pero desde el ETI no estarían pudiendo concretar la misma dado a que no hay un lugar donde alojarla. Por tal motivo, desde la DNNyA se solicita una reunión.

Se comunica la Sra. Vanesa e informa que ve al niño muy agresivo, expresa que él le ha querido pegar una "piña", ante esto ella le respondió "todo bien, yo te quiero un montón, pero en mi casa violencia no, agarra tus cositas y volvé al Hospital, a pensar un poco. Cuando estés mejor podés volver". Se le consulta si pudo hablar con el ETI sobre esto y expresa que no porque nadie la atiende. Sostiene que Axel está cada vez más violento, que está empeorando la situación y que para ella la violencia excesiva es algo que no puede sostener.

Tras la conversación telefónica, desde el área de Atención se evalúa cómo continuar luego de lo expresado por la Sra. Vanesa. Se reflexiona fundamentalmente sobre los "dichos" de esta mujer, que darían cuenta de ciertas limitaciones para abordar cuestiones que se presentan en el niño, producto de lo que ha vivido.

Se resuelve entonces convocar a la Ps. de Axel para que pueda trabajar con éste, respecto a lo que le está pasando y que siente con estos cambios.

Luego, se lleva a cabo una reunión en la DPPDNAF donde se hacen presentes las diferentes instituciones que intervienen en la situación de los hermanos Fernández. La Ps. de Axel informa que percibe que el niño ha dejado de convulsionar desde que no se encuentra al cuidado de sus progenitores; le estaría preocupando Agustina, quien necesita cuidados en relación a su salud y a su vez, continuaría en el centro de vida donde al parecer se habría producido la vulneración de derechos por ambos hermanos.

Tras esto, desde el ETI se comprometen a buscar los medios necesarios para que la niña pueda ingresar al Hogar y Centro de Día, mientras tanto por medio de PAMI se gestionará una enfermera que vaya al domicilio y la asista en cuanto a su alimentación. También se va a procurar un acompañante terapéutico para la niña.

En relación a Axel, se va a continuar insistiendo en que pueda ser alojado en el Hogar de Casilda, siendo el pedido reforzado por la DNNyA.

En la última semana del mes de enero se realiza otra reunión, esta vez en el Hogar de Casilda. La misma fue convocada para conversar sobre el alojamiento de Axel. La directora del hogar sostiene que no pueden alojar más niños porque no tienen el lugar físico para hacerlo. Reconoce haber conveniado con Dirección de Niñez por 14 plazas, pero el espacio físico realmente puede alojar hasta 11. La razón de haber conveniado por más, es poder contar con el dinero suficiente para sostener las condiciones edilicias que el lugar requiere. Se comprometió a blanquear la cantidad de plazas que efectivamente tiene al momento de renovar el convenio con Niñez.

Desde la DNNyA se contacta con el ETI en el mes de febrero para conocer si han vuelto a hablar con la Sra. Vanesa respecto a Axel; expresan que lo han hecho y dicha mujer les ha manifestado querer volver a recibir al niño en su casa, pero ahora es éste quien no querría ir, por eso permanece en el Hospital con sus acompañantes. En relación a Agustina, reconocen que aún no han logrado concretar las diferentes cuestiones a las que se han comprometido en la reunión realizada en enero.

Se comunica a los días la jefa de servicio pediatría de Casilda comentándole a los profesionales de la DNNyA que desde el ETI Casilda le informaron a la institución que es la Defensoría la encargada de conseguir un lugar para el niño. Ante este planteamiento, se le expresa que esto ha sido una confusión, no le compete a DNNyA decidir esta cuestión, por tal motivo se le proporciona el teléfono del Equipo que estaría a cargo de dicha búsqueda, el cual pertenece a la DPPDNAF.

Desde la DNNyA también se contactan con dicho Equipo para conocer cuáles son las opciones de alojamiento para Axel actualmente. Desde allí informan que habrían conseguido

un lugar para el niño en un Centro Residencial de la ciudad de Rosario y se informa la fecha en la cual Axel será trasladado allí (a seis meses de encontrarse alojado en el Hospital de Casilda sin criterio de internación).

En marzo se contactan desde el ETI de Casilda informando que se habría caído la plaza en Rosario, pero habrían conseguido otro lugar en San Lorenzo.

En relación a Agustina, la niña ha sido ingresada al Hospital sin poder despertar. Informan que necesitará una operación la cual se realizará en dicho efector. Al ser dada de alta se terminará de concretar la MPEU y será trasladada a un Hogar para niños con discapacidad en la ciudad de Rosario (para poder ser alojada en esa institución se debió dar de baja la Obra Social)

En mayo desde la DNNyA se comunican con el ETI para conocer las novedades respecto a ambos hermanos. Desde allí informan que los 2 niños continúan alojados en los respectivos hogares. La mamá de estos está concurriendo a los encuentros con ambos, que se realizan en el Hogar donde se encuentra la niña (trasladan a Axel hasta ahí para las visitas), a su vez mantiene llamados telefónicos con sus hijos.

En julio se realiza un nuevo llamado al ETI, consultando si se ha evaluado la posibilidad de que los niños retornen a su hogar o si consideran que no están dadas las condiciones con esta madre para que esto pueda lograrse. Expresan que la Sra. Lucía no los demanda, tampoco ha realizado cambios considerables en relación al padre de los niños (quien sigue conviviendo con ella), ni está asistiendo a un espacio de psicología, por tal motivo aún no se ha evaluado el retorno de los niños a su centro de vida. Ante esto, se solicita que informen por escrito el trabajo con la madre y la posibilidad de vinculación de los niños. (hasta la fecha no se ha recibido respuesta a este pedido).

#### **Análisis de la situación:**

- Consideramos de relevancia aclarar que el ETI de Casilda toma un MPEU por el niño Axel, sin haber aún una plaza disponible en el Centro Residencial del pueblo que se adapte a sus características (dado a que cuenta con obra social PAMI). Por tal motivo, los profesionales deciden gestionar un certificado de discapacidad que le permita estar alojado en un efector de salud de dicha localidad a la espera de que se desocupe algún lugar en la institución de alojamiento que le correspondería. Ante esto nos preguntamos, ¿Al discapacitar a un niño que no presenta realmente una discapacidad, los profesionales no continúan reproduciendo la vulneración de esos derechos que buscan proteger en primer lugar? El niño se encuentra en un efector de salud, sin criterio clínico y con riesgos de contraer enfermedades, por un período de seis meses.

A su vez, reconocemos que si bien este papel lo “discapacita” para al menos “habilitarlo a tener algo”, también es un obstáculo para que Axel ingrese en otros Centros Residenciales, no solo el de Casilda sino por fuera del pueblo. En otras palabras, cuando el niño sea egresado del efector deberá ingresar al Centro Residencial conveniado con Niñez que toma a NNyA con discapacidades neuronales severas, cuando él realmente no presenta dichas discapacidades y podría tener otras opciones sin el certificado. Entonces nos preguntamos, ¿Se está trabajando aquí en pos del interés superior del niño? Continuado con esto, si la vulneración de derechos se dio al interior del ámbito familiar, ¿Por qué la MPEU fue tomada sólo por Axel? ¿Qué pasa con Agustina, quien realmente presenta una discapacidad motriz y cognitiva severa y al parecer continúa viviendo en el lugar donde ambos niños habrían corrido riesgo?

- Nos resulta llamativo además, la importancia que asume la Sra. Vanesa para el ETI. Ante esto nos preguntamos ¿Quién es Vanesa?, ya que dicha mujer no formaría parte ni de la familia ampliada del niño, ni se encontraría tampoco inscrita en el Programa de Familia Solidaria. ¿Por qué se pensó en la Sra. Vanesa como aquella persona que pueda asumir el cuidado del niño? ¿Alguien trabajó con esta mujer lo que implica la decisión de hacerse cargo? Ya que si bien en un principio generó un buen vínculo con este y decidió que comience a incorporarse en su ámbito familiar, cuando empezaron a aparecer conductas extrañas en el mismo, producto de lo que ha vivido en su seno familiar antes de la MPEU, la Sra. Vanesa duda de la propuesta que le ha hecho al ETI en primer lugar y pretende dar un paso atrás al pedido. ¿Alguien pensó entonces en los daños que esta decisión, tomada de forma apresurada y sin el debido trabajo previo, podía causar en Axel?
- Consideramos de interés resaltar también la falta de diálogo entre el ETI de Niñez en Casilda y la Coordinadora de dicho Equipo, generando que las intervenciones se hicieran de modo desarticulado, las cuales trajeron sus consecuencias. Un ejemplo de ello podría ser aquel momento donde el ETI de Casilda pensó en comenzar a propiciar los encuentros del niño con su progenitora, para ir fortaleciendo el rol de ella, con el objetivo de que más adelante estuviera la posibilidad de que pueda volver a asumir el cuidado de su hijo; pero lo debieron suspender (ya habiendo citado a esta madre en la DPPDNAF) por tomar conocimiento de que Axel se encontraba en lo de la Sra. Vanesa, a quien aún no conocían, y manifestaba querer quedarse ahí. ¿Qué daños

genera estas intervenciones fallidas en la subjetividad de la progenitora? ¿Y en este niño?

- Resulta llamativo también, la falta de respuesta por parte del ETI al *Oficio* enviado por la DNNyA solicitando, como organismo de contralor, que den cuenta de las actuaciones realizadas por escrito, dado a que la mayor parte de ellas se fueron desarrollando con cierta irregularidad. Es relevante agregar que este hecho, genera dificultades para que la Defensoría pueda llevar a cabo su rol de contralor. Y a su vez, conduce a confusiones en las instituciones que intervienen de forma directa en la situación. Un ejemplo de ello puede ser cuando llaman del Hospital a los profesionales del área de Atención Integral, informando que desde el ETI de Niñez le dijeron que era la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes quienes se iban a ocupar de conseguir el alojamiento para Axel, cuando el organismo responsable de decidir esto se encuentra y pertenece a la DPPDNAF. En otras palabras, se le asigna a la Defensoría funciones que no le corresponden, según lo enunciado en la LP N° 12.967. Nos cuestionamos entonces, si no se ha podido oficiar como organismo de contralor ¿Cuál es la función de la DNNyA aquí? ¿No actuar o apostar a un rol más interventivo buscando defender/proteger el derecho del niño? Este rol indefinido que asume la institución ¿no es lo que reproduce estas confusiones en las demás instituciones?
- Es importante tomar además, la irregularidad con el cuál se ha manejado el vínculo entre la Sra. Vanesa y Axel, lo que termina incidiendo en la subjetividad del niño, quien con el tiempo, tras ciertos “dichos” de esta mujer hacia él, en aquellos momentos donde expresó cuestiones que ha vivido en su seno familiar antes de que se tomara la MPEU, comenzó a sentirse mal y a manifestar querer estar lejos/ no ver a la Sra. Vanesa. Tras esta decisión de Axel, el ETI se contacta con ella para conocer qué podía decir de los eventos recientes con el niño y si aún estaba dispuesta a alojarlo. ¿Alguien pudo escuchar el “no” de Axel a volver con Vanesa? Por momentos parece que el niño es ubicado en un lugar de objeto donde todos deciden por él.
- Otra cuestión en la cual hacer hincapié, es que al momento de haber tomado una MPEU por el niño tras ingresar al Hospital con golpes graves, ya existía también una denuncia de ASI donde el imputado sería el Sr. Fernández, sin embargo desde el Equipo desconocen la continuidad de la causa, tampoco se ha efectuado una prohibición de acercamiento hacia el presunto abusador, siendo que este ronda por el

Hospital donde se encuentra el niño y, aún más importante, el victimario continúa en su centro de vida mientras que es la víctima quien debe irse. ¿De este modo no se está re victimizando a la víctima? o dicho de otro modo ¿Las instituciones y profesionales encargados de prestar atención a la víctima, no generan mayor sufrimiento en la misma?

- Despierta nuestra atención también, que desde la DPPDNAF hayan recurrido al Juzgado para que autorice el ingreso del niño al Centro Residencial de Casilda. ¿Por qué la judicialización termina siendo la respuesta para resolver esta cuestión? ¿Por qué se apela a la figura tutelar del juez para resolver algo, de lo que por Ley no debería intervenir?
- Observamos, además, ciertas dificultades del ETI para contactarse/pensar estrategias de abordaje con aquellas instituciones del primer nivel que han trabajado con el niño, mientras éste se encontraba en el territorio. Un ejemplo de ello es el hecho de que la Ps. con quien Axel venía haciendo terapia manifiesta, en comunicación con la DNNyA, que hasta ese momento desconocía que el niño había comenzado a vincularse con la Sra. Vanesa, ya que desde el ETI no la han anoticiado de esto y entiende que tampoco hubo otra profesional que trabajara con él respecto a los cambios que ha tenido recientemente.
- Es esencial resaltar a su vez, que pese los reiterados compromisos del ETI por contribuir a los cuidados que la discapacidad de Agustina requiere, mientras ella permanezca en territorio, no han logrado cumplir con ninguno de ellos. La niña debió llegar al Hospital en condiciones graves de salud para que se concretara finalmente la MPEU por ella y fuera alojada en una institución de la ciudad de Rosario (dando de baja para ello a su obra social)
- Es de relevancia poner en cuestión la reunión que se pauta en el Centro Residencial de Casilda, ya que fue armada para conversar sobre un niño que aún no estaba alojado ahí y tampoco se sabía con claridad si sería el lugar donde se alojaría tras su egreso del Hospital.
- Respecto al alojamiento, es llamativa la irregularidad con el cual se manejan los mismos, al convenir por más plazas de las que efectivamente pueden sostener (convenía por 14 pero en verdad puede alojar solo 11). Esto termina generando confusiones al Equipo de la DPPDNAF encargado de designar los Centros Residenciales al que ingresará X niño/a y/o adolescente bajo MPE, debido a que cree que aún quedan 5 lugares disponibles, cuando ya están las plazas (reales) ocupadas.

## **Capítulo IV**

### **Reflexiones finales**

El trabajo empírico que hemos desarrollado a lo largo del último capítulo, nos ha servido como punto de partida para reconocer e indagar las contradicciones que existen al interior del Sistema Provincial de Promoción y Protección de los Derechos en el período actual.

Estas contradicciones ponen en tensión el “deber ser” instaurado por el modelo de “Protección Integral” en 2005, con la sanción de la Ley Nacional N° 26.061 e incorporado a la Provincia de Santa Fe en 2009, con la sanción de la Ley Provincial N° 12.967.

Lo expuesto, se ve reflejado en el accionar diario de las instituciones que conforman el Sistema y en los criterios adoptados por las mismas al momento de implementar las Medidas de Protección ya que en ocasiones, tales instituciones, se apartan de los principios emanados en la CIDN, en la Ley Nacional de “Protección Integral de los Derechos de las NNyA” y en la Ley Provincial de “Promoción y Protección Integral de los Derechos de las NNyA”, que sustentan hoy el Campo de la Niñez.

Para dar cuenta de las tensiones al interior de las instituciones que integran el Sistema Provincial de Promoción y Protección Integral, tomamos y analizamos algunas situaciones que han sido trabajadas por profesionales de la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la ciudad de Rosario, durante el lapso que realizamos las prácticas profesionales de la Carrera “Licenciatura en Trabajo Social” allí.

#### **IV. 1 Vectores que se repiten y dan cuenta de las tensiones presentes al interior del Sistema**

En cada una de las situaciones, nos encontramos con la ausencia del Servicio de Promoción y Protección de Derechos Local, como aquel organismo del primer nivel encargado de aplicar las Medidas de Protección Integral en articulación con las instituciones del territorio (Escuela, Centro de Salud, CAF, etc.).

Esta ausencia implica que tales instituciones trabajen de modo desarticulado al momento de elaborar estrategias para fortalecer el rol de la familia o incentivar la vinculación del niño en su centro de vida. Y a su vez genera que, cuando la situación se torna grave en

cuanto a la vulneración de derechos de los niños involucrados, deban acudir directamente a la Dirección Provincial de Promoción de los Derechos de la Niñez Adolescencia y Familia.

En otras palabras, la falta de un Servicio Local que articule las instituciones del territorio, provoca un aumento de Medidas de Protección Excepcional implementadas por el segundo nivel de intervención (DPPDNAF), sin haber agotado del todo las instancias de protección integral, dado a que las instituciones que se encuentran trabajando con la familia terminan “estallando” o dicho de otro modo, dejan de servir para el grupo familiar y no cuentan con aquel organismo que las oriente a re-pensar otras estrategias en función del fortalecimiento de la familia y/o afiance la articulación con otras instituciones del primer nivel, antes de solicitar una MPE.

La razón de que el Servicio que corresponde al Nudo Rosario se ausente o tarde un tiempo en tomar la situación, se debe al hecho de que si bien la consolidación del mismo estaba prevista para el 2009, con la sanción de la Ley Provincial N° 12.967, comienza a funcionar recién a fines del 2018 y de un modo diferente al rol que se le ha asignado en la Ley<sup>38</sup>.

Por otro lado, nos encontramos con que, en las diferentes situaciones analizadas, al momento de emprender el abordaje de las Medidas de Protección Excepcional, los criterios morales de los profesionales se superponen a los criterios profesionales disciplinares que tienen el norte en las normativas vigentes.

Esto se percibe con claridad en aquellas intervenciones que ponen el énfasis en el “peligro material”, propio del período anterior que se caracterizaba por la “judicialización de la pobreza”; o cuando el derecho del niño a ser oído queda sin efecto, dado a que las decisiones sobre su futuro se reducen a lo que el adulto quiere (mirada adultocéntrica); también, en aquel momento donde se ubica la falla específicamente en la mujer-madre, al pedirle que cambie sus conductas para que el niño sea restituido a su centro de vida ¿Cómo se revierte esta mirada juzgadora? ¿Cómo se trabaja con estas mujeres? ¿O se nace siendo madre?; este modo de actuar remonta al modelo de “control social de la infancia” que “culpabilizaba a la mujer en su rol materno”; a su vez, ¿Qué pasa con el hombre- padre? aparece muy poco en escena.

---

<sup>38</sup> Lo cierto es que, el Servicio Local no se ha creado según lo plasmado en la Ley respecto a cómo debe ser su conformación y sus funciones. Según la Ley éste debe estar inserto en el territorio; sin embargo, en la ciudad de Rosario los equipos técnicos que lo componen actúan desde afuera. Por tal motivo, creemos que el mismo sería más bien un Servicio híbrido, no Local, dado a que no permite aplicar con claridad los postulados-principios del Sistema (territorialidad, trabajo en red, etc.).

Nos pareció importante retomar aquí a Silvia Bleichmar en su texto “*Violencia social-violencia escolar*”, dado a que la autora manifiesta que la relación adulto/niño debe ser asimétrica en saber y responsabilidad. Entendiendo que cuando se habla de “relación asimétrica”, no se está haciendo referencia a una “autoridad”, sino más bien a la “responsabilidad” que deben adoptar los miembros adultos de la familia con respecto a los niños.

Pero al mismo tiempo agrega, que cuando a estos adultos se le dificulta asumir adecuadamente la responsabilidad en el cuidado de sus hijos, es obligación del Estado, como garante de los derechos de los NNyA, trabajar para reforzar el rol del “centro de vida” y así contar, ante alguna forma de vulneración de derechos, con las herramientas adecuadas que permitan reconocerla, detectarla y actuar para mejorar y/o transformar la situación de dicho niño/a. (Bleichmar, 2008)

Por todo ello, sostenemos que es necesario entonces apartar la mirada punitiva y moral hacia la familia y el ámbito privado, que caracterizó al período de “Patronato de Menores”, y en su lugar poner la atención en lo que falta, no funciona o no es suficiente a nivel estatal y sus políticas públicas en materia de Niñez.

Resumiendo este punto, seguimos encontrando modos de posicionarse por parte de las instituciones que conforman el Sistema, que se alejan de los postulados del modelo de “Protección Integral”, cuando lo cierto es que la realidad actual demanda

[...] repensar las Políticas orientadas a la familia, desde una perspectiva integral, pero especialmente de orden transversal. En otras palabras, desarrollar Políticas Sociales que faciliten, permitan y estimulen el diálogo entre las diferentes instancias de aplicación de Planes y Programas que terminan expresándose en la intervención en lo social. (Carballeda, 2008: 7)

A su vez, hallamos dificultades en el organismo de aplicación de la MPE al momento de comunicar y/o informar con claridad a las familias respecto a los procesos administrativos realizado en relación al niño/a y/o adolescente, generando tensiones entre el primer nivel que ha trabajado con el grupo familiar antes de la MPE.

Es importante aclarar que la falta de información y comunicación a las familias también se repite a las instituciones del territorio que continúan trabajando con el grupo familiar luego de la MPE, lo cual intensifica aún más la tensión entre en primer y el segundo nivel de intervención.

Distinguimos al mismo tiempo, ciertos obstáculos para que la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes lleve a cabo su rol de contralor de las instituciones de ambos niveles

que trabajan con niñas, niños y/o adolescentes. Esto provoca que dicho organismo asuma un rol más interventivo, generando confusiones en las instituciones que debería controlar.

Es relevante agregar, que a nuestro entender existe un factor que ha estado agravando aún más las tensiones visualizadas al interior del Sistema: la falta de recursos en materia de Niñez.

Es otras palabras, cuando una institución evalúa que se tome una MPE, sosteniendo que se han agotado todas las instancias de protección integral en el primer nivel, no quiere decir que efectivamente se haya agotado toda instancia, sino que el Estado puso todo lo que podría poner siendo que no existen esos programas, no existen esos dispositivos, no existen determinadas políticas, por ejemplo, el tema vivienda, que contribuyan a seguir apostando en el fortalecimiento de la familia.

De lo manifiesto en los párrafos anteriores, surgen los siguientes interrogantes ¿Se puede afirmar que el modelo de “Situación Irregular”, ha quedado completamente deslegitimado al inaugurarse el período de “Protección Integral”? ¿O es posible que ambos modelos aún convivan en el cotidiano tensionando la intervención profesional al interior del Campo?

Continuando esta línea ¿Las instituciones que trabajan para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes bajo el modelo de “Protección Integral”, tienen entonces incidencia real en la defensa de dichos derechos o reproducen aún más la vulneración de los mismos?

En este punto, tomaremos algunos fragmentos de Agamben, que permiten explicar con mayor claridad a que hacemos alusión con dicha pregunta.

El autor, en su texto “*¿Qué es un dispositivo?*” describe a este como todo aquello “...que tenga de algún modo la capacidad de capturar, orientar, determinar, interceptar, modelar, controlar y asegurar los gestos, conductas, opiniones y los discursos de los seres vivientes...” (Agamben, 2006: 3). Los dispositivos no son en sí mismos, lo son en tanto conforman o forman parte de una red de saber/poder.

Con esta definición, entendemos que las instituciones pueden ser consideradas como dispositivos, que producen distintas posiciones de sujetos precisamente por la disposición en red. En otras palabras, un individuo puede ser lugar de múltiples procesos de subjetivación por parte de los dispositivos institucionales.

El proceso de subjetivación “...produce una identidad y a la vez una sujeción a un poder externo, de modo que cada vez que un individuo “asume” una identidad también queda subyugado.” (García Fanlo, 2011: 5)

A esto, Agamben agrega que en la actualidad los dispositivos no sólo subjetivan, sino que también producen procesos de de-subjetivación. Es decir que, la creación de un sujeto implica la negación de un sujeto.

Dicho de otro modo, y tomando específicamente los dispositivos institucionales que conforman al Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos, entendemos que si bien estos buscan producir a diario procesos de subjetivación, teniendo por objetivo garantizar, defender o restituir los derechos de los NNyA, pensando a los mismos como sujetos titulares de tales derechos, muchas veces terminan por des-subjetivizar a estos sujetos volviendo a una lectura del NNyA como objeto de intervención (aquel que no tiene voz), que vulnera aún más aquellos derechos que se buscan proteger en primer lugar.

En relación a las instituciones del primer nivel, a cargo de las Medidas de Protección Integral nos preguntamos, ¿Logran cumplir con las expectativas plasmadas en la ley respecto a su funcionamiento?

Respecto al segundo nivel, ¿Las instituciones que lo conforman, toman en consideración haber agotado las instancias de protección integral, al momento de aplicar las Medidas de Protección Excepcional? ¿Cuáles son los criterios profesionales en juego presentes en las intervenciones de este segundo nivel? Si reconocemos un incremento en la cantidad de Medidas de Protección Excepcional aplicadas en el último tiempo ¿La excepcionalidad se tornó una regularidad?

Respecto al organismo de contralor ¿Logra cumplir realmente con su función de control sobre las instituciones del primer y segundo nivel que conforman el Sistema? ¿O la indefinición en su función genera aún mayores confusiones al interior del Sistema?

Por último, ¿Se ha invertido lo suficiente en políticas públicas en materia de Niñez y Adolescencia que hagan posible efectivizar los postulados de la LN N° 26.061 y la LP N° 12.967 que rige al período actual?

## **IV. 2 Aportes desde el Trabajo Social**

Según Saúl Karsz, en su texto *“Problematizar el Trabajo Social”*, cuando hablamos y/o analizamos la “intervención social” (o “en lo social”), hacemos alusión también al “trabajo social”.

Este autor, toma el enfoque clínico para identificar de forma más rigurosa los objetivos de la intervención social y por ende del trabajo social; estos objetivos se encuentran

anclados en situaciones concretas, buscando con ello la revitalización de los profesionales, su reajuste en torno de los núcleos duros de las prácticas sociales, la elaboración continua y argumentada de interrogantes que le permitan reflexionar sobre sus prácticas, sus territorios de trabajo, etc. (Karsz, 2007)

Dicho enfoque propone dos principios fundamentales: el “uno por uno” y “la preocupación por lo concreto”. Lo primero refiere a que cada situación debe abordarse desde una mirada singular del sujeto. Lo segundo por otro lado, se apoya en el análisis concreto de las situaciones; consiste en tomar lo concreto tal como se presenta (manifestaciones de un usuario, su relato, etc.), luego cuestionar esta presentación y los discursos aferentes, decodificando e interpretando de otra manera lo concreto inicial (gestos y comportamientos, sentido que se le da al relato, valor que se le atribuye) y por último, desembocar en un enriquecimiento y rectificación del punto de partida gracias a los resultados obtenidos por la investigación. Lo concreto aquí es el punto de partida y el punto de llegada. (Karsz, 2007)

Desde esta mirada nos posicionamos para analizar las hipótesis y los objetivos, discriminados en general y específicos, que nos planteamos al comienzo del estudio.

Siguiendo esta línea, y retomando las reflexiones producidas a partir del trabajo empírico, podríamos decir que tales hipótesis se confirman.

Es por ello que sostenemos, que los criterios profesionales adoptados por el primer y segundo nivel como así también el rol de la DNNyA, merecen ser discutidos y profundizados, a fin de que la problemática entorno a los NNYA que se encuentran bajo Medidas de Protección, adquiera resortes conceptuales y prácticas interventivas acordes a las necesidades de estos sujetos en el marco de las normativas vigentes, que apunten a su regulación y ubicación efectiva como sujetos de derechos.

Reconocemos, que las falencias presentes al interior de las instituciones encargadas de trabajar las distintas situaciones, pueden generar distorsiones en el funcionamiento original de algunas de ellas.

Pero esto podría ser otra razón para alentar el replanteo de las incumbencias y funciones de cada una de las instituciones que conforman el Sistema de Promoción y Protección Integral, teniendo por finalidad empezar a construir un escenario posible para llevar a la práctica la legislación que rige al período actual.

Estas reflexiones, seguramente parciales, apuntan a desplegar un debate serio y democrático, que esperamos puedan aportar a la discusión sobre las políticas públicas en materia de Niñez.

Asimismo, nos habilitan, en lo específico del Trabajo Social, a repensar nuestra profesión respecto de los criterios profesionales para su debate, mejor sustentación teórica y epistemológica, superando cosmovisiones clasistas y prejuiciosas.

Valga este trabajo realizado para abrir a nuevos horizontes.

## Bibliografía

- A la altura de los niños (2012). *La situación de las infancias en el distrito oeste de la ciudad de Rosario*. Diagnóstico participativo. Distrito Oeste. Rosario. Recuperado de: <http://www.igc.org.ar/Situacion-de-las-infancias-Distrito-Oeste-Rosario.pdf>
- *Adopción: Inscripción en el Registro Único Provincial de Aspirantes a Guarda con fines Adoptivos*. Santa Fe. Recuperado de: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/tramites/modul1/index?m=descripcion&id=114065>
- Agamben, Giorgio (2006). *¿Qué es un dispositivo?*. (en castellano). Edizioni Nottetempo. Roma. Recuperado de: <http://caosmosis.acracia.net/?p=700>
- Alzate Piedrahita, M.V (2002). Concepciones e imágenes de la infancia. *Revista de Ciencias Humanas*. Colombia.
- Arbuatti, A. (2012). Políticas de Infancia para una nueva institucionalidad: El estrecho camino de una ley. *Debate Público. Reflexiones en Trabajo Social*. N° 4. 18-32.
- ARGENTINA. Cámara de Senadores Nacionales. Orden del día N° 117, 2005
- Ariès, P. (1986). La infancia. *Revista de educación*, 281, 5-17.
- Bleichmar, S. (2008). *Violencia social-violencia escolar*. (Vol. 13). Noveduc Libros.
- Bonfatti, A. (2012). *Plan Estratégico Provincial Santa Fe. Visión 2030*.
- Bourdieu, P. y Wacquant, L. (2008). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Campana, M. (2011). *Teorías del Estado y estudios sobre gubernamentalidad: contrapuntos posibles*. Universidad Nacional de Rosario.
- Carballeda, A. (2009). *Trabajo Social y padecimiento subjetivo*. Colección Cuadernos de Margen. Editorial Espacio. Buenos Aires.
- Carballeda, A. (2012). *Algunos cambios en la esfera familiar. Una mirada desde la intervención social*.
- Carli, S. (2010). *Notas para pensar la Infancia en la (1983-2001): Figuras de la Historia reciente*.
- Cazzaniga, S.(1997). El abordaje desde la singularidad. UNER. *Revista Desde el Fondo*. Pág 15 a 21.

- *Centro de Acción Familiar*. Santa Fe. Recuperado de: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/118532>
- *Convención Internacional de los Derechos del Niño* (1989). Recuperado de: <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>
- Correa, T. A. (1999). *El principio de proporcionalidad en derecho penal*. Edersa.
- De Bella, K. (2016). *Justicia Penal y Trabajo Social. La incidencia de las intervenciones profesionales del trabajo social en las trayectorias de jóvenes en situación de conflicto con la ley*. Universidad Nacional de Rosario. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.
- Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes (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. Recuperado de: <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/publicacion-ia-2017-web.pdf>
- Defensoría del Pueblo (2018). *Informe Anual. Parte II: Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes*. Santa Fe.
- Defensoría del Pueblo del Pueblo. (2015). *Informe Anual. Parte II: Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes*. Santa Fe.
- Dilthey, W. (1914). *Einleitung in die Geisteswissenschaften. Versuch einer Grundlegung für das Studium der Gesellschaft und der Geschichte*. Leinen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- *Familias Solidarias*. Santa Fe. Recuperado de: <https://www.santafe.gob.ar/ms/familiassolidarias/>
- Fernández González, L. *Cosmovisión y explicación del término weltanschauung. Gastiopolis*. Recuperado de: <https://www.gestiopolis.com/cosmovision-y-explicacion-del-termino-weltanschauung/>
- Fernández, S. L. (2013). *Protecciones Debidas. Ciudadanía y gobierno de la infancia en Santa Fe (2008-2012)*. Universidad Nacional de Rosario. Facultad de Ciencia Política y Relaciones internacionales.
- Fernández, S. L. (2016). *Cuidado y Protección. Las Medidas de Protección de Derechos en la Provincia de Santa Fe, Argentina*. Universidad Nacional de Rosario.
- Fernández, S., Lagiú, E., Martinet, G., & Ripoll, S. (2010). Los derechos de los niños/as y adolescentes y las políticas públicas. *Cátedra Paralela*. N° 7. 57-66

- Finos, L., Santa Cruz, M. S., Juárez, N. (2016). Debates en el Campo de la Niñez: el sistema que debería ser. *Cátedra Paralela*. N° 13. 175-195.
- Fonseca, C., & Cardarello, A. (2005). Derechos de los más y menos humanos. *Derechos humanos, tribunales y policías en Argentina y Brasil. Estudios de antropología jurídica*. Buenos Aires: Antropofagia, 7-40.
- García Fanlo, L. (2011). *¿Qué es un dispositivo? Foucault, Deleuze, Agamben*. Recuperado de: <http://serbal.pntic.mec.es/~cmunoz11/fanlo74.pdf>
- García Mendez, E. (2006). *Infancia, ley y democracia: una cuestión de justicia*.
- Gómez, D.F. (2004). *Genealogía del concepto de Patronato de Menores. Prácticas institucionales desde el torno a la ley 10.903*. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- González Contró, M. (2011). *¿Menores o niñas, niños y adolescentes? Reflexiones en el contexto del debate en América Latina. Marco Teórico Conceptual sobre Menores versus Niñas, Niños y Adolescentes*. Instituto de Investigaciones Jurídicas–UNAM. México.
- Gordillo, A. A. (1971). *Procedimiento y recursos administrativos*. Ediciones Macchi.
- Grimson, A. (2017). *Raza y clase en los orígenes del peronismo: Argentina, 1945*.
- Iglesias, S. (1996). El desarrollo del concepto de infancia. *Sociedades y Políticas*, 2, 1-5.
- Karsz, S. (2007). *Problematizar el trabajo social. Definición, figuras y clínica*. Cap. 3
- Landó, J.C. (1953). *Bases para una organización integral de la protección a la minoridad*. Gráfica Esmeralda, Buenos Aires.
- Lázaro, A. (2016). *La Protección Integral y la institucionalización de niñas, niños y adolescentes en la Provincia de Santa Fe: avances y desafíos pendientes del Sistema de Promoción y Protección de Derechos* (Bachelor's thesis, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales).
- Leonetti, L. & Míguez, D. (2010). *Las infancias en la historia argentina Intersecciones entre prácticas, discursos e instituciones (1890 -1960)*. Pohistoria. Rosario.
- Ley Nacional N° 26.061/2005. *Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes*.
- Ley Provincial N° 13.093/2010. *Adhesión de la provincia de Santa Fe a la Ley Nacional 25854 de Creación del Registro Único de Aspirantes a Guarda con Fines Adoptivos*.

- Ley Provincial N°12.967/2009. *Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.*
- Ley Provincial N°13.237/2011. *Modificación de artículos de la Ley 12.967.*
- Lujan. D. (2016). *Guarda a un tercero.* Pensamiento Civil.
- Maccari, K. M (2019). *Control de Legalidad de medidas excepcionales.* SAIJ.
- Manera, H. & Rodríguez, M. (2013). ¿Protección de derechos o protección de sujetos. *Rayuela, Revista Iberoamericana sobre Niñez y Juventud en la Lucha*, 9, 221-225.
- Moreno, J. L. (2000). *El Delgado Hilo de la Vida: Los Niños Expósitos de Buenos Aires, 1779-1823.* Universidad Nacional de Luján Universidad de Buenos Aires, CONICET.
- *Observatorio de los derechos de la niñez y la adolescencia.* (2015). Santa Fe. Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/informes/observatorio-de-los-derechos-de-la-ni%C3%B1ez-y-la-adolescencia-provincia-de-santa-fe>
- ONU: Asamblea General. (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño.* United Nations. Treaty Series, vol. 1577, p. 3. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/50ac92492.html> [05 de Noviembre del 2019]
- Perón, E. (1951). *La razón de mi vida, Peuser, Buenos Aires.*
- Piotti, M. (2011). *Los tres paradigmas sobre la infancia y la adolescencia y el trabajo social.* Córdoba: Colegio de Profesionales del Servicio Social.
- Pleno Bravo I (2009) . *El fallo pleno de los Tribunales Colegiados de Familia.* Rosario.
- Ponte, R. (2019). *Infancias en Estado de Excepción: un análisis acerca de las Medidas de Protección. Significados y representaciones desde la óptica de profesionales de la Dirección Provincial de Niñez.* (Bachelor's thesis, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales)
- Ripoll, S. (2010) Las intervenciones sociales con las infancias pobres antes y después de la ley 26.0611: Apuntes para pensar la profesión en los nuevos contextos legislativos. *Cátedra Paralela* N° 9. Editorial CICCUS. Pág. 31 a 43.
- Ripoll, S. (2013). Apuntes para pensar la profesión en los nuevos contextos legislativo: las intervenciones sociales con las infancias pobres antes y después de la Ley 26.601. *Cátedra Paralela.* N° 9. 31-43.
- Sautu, R. (2003). *Todo es teoría.* Lumiere Ediciones.

- *Se lanzaron los Programas “Hogar Familia” y “Asistente Personal”. Son dos iniciativas que buscan seguir profundizando las políticas de inclusión en la provincia. Santa Fe. Recuperado de: <https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/208421/>*
- *Stoianovich, M. (2018). Ley de Niñez: cuando las palabras no son nada más. Enredando. Comunicación popular. Recuperado de: <https://www.enredando.org.ar/2018/07/05/ley-de-ninez-cuando-las-palabras-no-son-nada-mas/>*
- *Supertino, F. B. (2014). Concepción actual de la Niñez: cambios normativos y enfoques de derechos. XXVII Congreso Nacional de Trabajo Social.*
- *UNICEF. (2015). Acceso a la Justicia de niños/as víctimas en la Argentina. La experiencia de elaboración de protocolos unificados de actuación en Formosa, Jujuy y Tucumán.*
- *Villalta, C. (2010). Infancia, justicia y derechos humanos. Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.*
- *Villalta, C. (2013). Un campo de investigación: las técnicas de gestión y los dispositivos jurídico-burocráticos destinados a la infancia pobre en la Argentina. Civitas, 13(2), 235-258.*