



Universidad Nacional de Rosario.

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

Lic. en Trabajo Social.

Tesina de Grado:

*“La problemática del cuidado de niños y niñas. Análisis de la oferta pública estatal en el marco del Sistema de Protección Integral. Las estrategias de intervención de los Centros de Acción Familiar en la ciudad de Rosario. El caso del CAF n°2”.*

Tesista: Sanna Porfiri, Yuliana.

Directora: Ingaramo, María Alejandra.

Rosario, octubre 2016.

## Abstract

El presente estudio indagó la problemática del cuidado de niños y niñas en relación a la oferta pública estatal en el marco del Sistema de Protección Integral de los Derechos de niños, niñas y adolescentes. Dicho Sistema está compuesto por organismos y entidades que se encargan de diseñar, planificar, ejecutar y supervisar las políticas públicas destinadas a la promoción, prevención, protección y restitución de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. En la provincia de Santa Fe el Sistema de Protección de Derechos de la Niñez, la Adolescencia y la Familia está conformado por dos niveles de intervención. El primer nivel de intervención, contiene los servicios locales de promoción y protección de derechos dependientes de los municipios y comunas y las instituciones estatales que están presentes en el territorio; mientras que el segundo nivel está compuesto por la Subsecretaría de Promoción de Derechos de Niñez, Adolescencia y Familia que incluye, por un lado: a las Direcciones Provinciales de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y, por otro lado, a la Dirección de Proyectos Sociales dentro de la cual se encuentran los Centros de Acción Familiar (CAF's). La indagación de este trabajo se realizó centrando el análisis en el Centro de Acción Familiar n° 2, ubicado en el Distrito Norte de la ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe.

## Palabras claves

Cuidado - niños - niñas - Estado - derechos - protección integral - niveles de intervención - centros de acción familiar - familias - vulnerabilidad social - políticas públicas - enfoque de derechos - enfoque de género

## Índice.

Introducción.....	4
CAPÍTULO I.....	9
1. El cuidado y sus implicancias: ¿de qué se trata?.....	9
1.1 El cuidado y las políticas sociales.....	13
1.2 El cuidado de niños y niñas pertenecientes a familias en situación de vulnerabilidad social.....	21
CAPÍTULO II.....	25
2. Relaciones entre el marco normativo y los enfoques de derecho y género para analizar la institucionalidad de las políticas sociales.....	25
2.1 El enfoque de derechos.....	30
2.2 El enfoque de género.....	35
2.3 La transversalización del enfoque de derechos y el enfoque de género.....	39
CAPÍTULO III.....	42
3. Los Centros de Acción Familiar.....	42
3.1 Los Centros de Acción Familiar en la provincia de Santa Fe.....	50
3.2 El Centro de Acción Familiar n° 2 en la ciudad de Rosario.....	54
3.3 Territorio, población y política pública.....	57
3.4 Análisis de las intervenciones del Centro de Acción Familiar n° 2.....	60
3.5 Los derechos de niños y niñas en el escenario institucional y familiar.....	67
CAPÍTULO IV.....	73
4. Reflexiones finales.....	73
Bibliografía.....	78
Fuentes electrónicas.....	81
Leyes, decretos, resoluciones y convenciones.....	83

## **Introducción**

Este trabajo se propone indagar sobre la oferta pública de cuidado en la provincia de Santa Fe, en el marco del Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos de niños, niñas y adolescentes. El análisis se hará específicamente sobre el Centro de Acción Familiar n° 2 de la ciudad de Rosario, institución que integra el Sistema de Promoción y Protección de Derechos -establecido en la Ley Provincial n° 12.967- y que se gestiona desde el segundo nivel de intervención, cuya dependencia es la Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia de la provincia de Santa Fe.

Los **Centros de Acción Familiar** (C.A.F.) son espacios de intervención que trabajan en relación a la Promoción y Protección Integral de Derechos y se constituyen como parte de la oferta estatal para la atención integral de niñas, niños y adolescentes, con el objetivo de brindar los cuidados necesarios e imprescindibles, complementando, orientando y coadyuvando en su rol a las familias, desde una función preventiva y reparadora.

Entendemos que las lógicas que asumen las intervenciones sobre los niños, niñas y adolescentes en materia de cuidado nos revelan la modalidad que asume el sistema de protección en la provincia de Santa Fe, así como las estrategias y recursos con que cuentan las familias por fuera de la esfera familiar y dichas lógicas nos permiten analizar el comportamiento del sistema desde el punto de vista de lo que garantiza y lo que no garantiza.

Para abordar el análisis del sistema de protección y promoción de derechos en relación a los Centros de Acción Familiar consideramos que es necesario:

- Identificar si la oferta pública de cuidado presente en el territorio es suficiente y contribuye al fortalecimiento de la familia y al desarrollo de niños y niñas.
- Describir las estrategias de intervención de los CAF y analizar si las mismas contribuyen al ejercicio efectivo de los derechos de niños, niñas y adolescentes.
- Determinar si las dinámicas relacionales que se establecen con las familias favorecen la integración social y comunitaria.

El proceso histórico que se inicia con la ratificación por parte de los distintos países de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, operó como apertura de un nuevo proceso histórico caracterizado por la incorporación de un nuevo paradigma en relación al tratamiento de la infancia y la adolescencia, produciéndose un cambio sustantivo en la manera de concebir la niñez y la adolescencia, que se concreta primeramente en el plano formal en el pasaje de un modelo tutelar a un modelo centrado en el enfoque de derechos.

La incorporación de conceptos como *“protección integral”* y la consideración de los niños, niñas y adolescentes como *sujetos de derechos* marca el pasaje de una concepción tutelar de la infancia a un nuevo paradigma sostenido en los principios establecidos en la Convención Internacional por los Derechos del Niño (CIDN) y es en este contexto en el que comienzan a gestarse los sistemas nacionales de protección integral. (Celesia y otros, 2013: 8).

Cabe destacar la importancia de la CIDN, la misma es un tratado internacional que reconoce los derechos humanos de los niños y las niñas, definidos como personas menores de 18 años. La Convención establece en forma de ley internacional que los Estados Partes deben asegurar que todos los niños y niñas -sin ningún tipo de discriminación- se beneficien de una serie de medidas especiales de protección y asistencia; tengan acceso a servicios como la educación y la atención de la salud; puedan desarrollar plenamente sus personalidades, habilidades y talentos; y reciban información sobre la manera en que pueden alcanzar sus derechos y participar en el proceso de una forma accesible y activa.

Las normas que aparecen en la CIDN fueron negociadas durante un periodo de 10 años por gobiernos, organizaciones no gubernamentales, promotores de los derechos humanos, abogados, especialistas de la salud, asistentes sociales, educadores, expertos en el desarrollo del niño y dirigentes religiosos de todo mundo. El resultado es un documento consensuado que tiene en cuenta la importancia de los valores tradicionales y culturales para la protección y el desarrollo armonioso del niño. Refleja los principales sistemas jurídicos del mundo y reconoce las necesidades específicas de los países en desarrollo. La Convención constituye un punto de referencia común que sirve para analizar los progresos alcanzados en el cumplimiento de las normas en materia de derechos humanos infantiles y para comparar los resultados. Al haber aceptado el cumplimiento de las normas de la

CIDN, los gobiernos están obligados a armonizar sus leyes, políticas y prácticas con las normas de la Convención; a convertir estas normas en una realidad para los niños y niñas; y a abstenerse de tomar cualquier medida que pueda impedir o conculcar el disfrute de estos derechos. Los gobiernos están también obligados a presentar informes periódicos ante un comité de expertos<sup>1</sup> independientes sobre los progresos alcanzados en el cumplimiento de todos los derechos.

Entendemos que los Centros de Acción Familiar en el territorio de la provincia nos dicen mucho sobre lo que puede y lo que no puede el Estado, representando un eslabón de las intervenciones ideadas para el campo de la infancia en el marco del sistema de protección, que merecen ser analizados en su potencialidad y en relación a sus pendientes.

Partimos de considerar que el cuidado y las intervenciones públicas relacionadas con el mismo son reconocidas de forma indirecta o colateral y que en tanto no se problematice de manera clara e integral no existirán programas y políticas que lo aborden desde una perspectiva integral, que requiere considerarlo a partir de los principios y las condiciones que propone el enfoque de derechos humanos para la infancia y la adolescencia. (Medina Ortiz, 2015: 10).

De acuerdo a Medina Ortiz, el cuidado requiere un lugar privilegiado en la discusión de las políticas públicas en general y de las políticas sociales en particular. Si es planteado como un eje analítico, puede favorecer tanto a la ampliación de la garantía y ejercicio de derechos, como a la disminución de las dinámicas de reproducción de la desigualdad que generan en torno al cuidado y se expresan en el ámbito doméstico y en el público, entre las relaciones de género, clase y generacionales, y entre la provisión de cuidado que otorgan diferentes actores como el Estado, las familias y el mercado. (Medina Ortiz, op. cit.: 5).

Organizamos el abordaje en tres capítulos. En el primer capítulo se aborda la categoría de cuidado, su definición e implicancias, el impacto de las políticas sociales en la estructura

---

<sup>1</sup> El Comité de los Derechos del Niño, un organismo compuesto por expertos independientes elegidos internacionalmente, con sede en Ginebra, desde donde verifica la aplicación de la Convención, exige a los gobiernos que han ratificado el tratado a que sometan informes periódicos sobre la situación de los derechos de los niños en sus países. El Comité analiza y comenta estos informes y alienta a los estados a que tomen medidas especiales y establezcan instituciones especiales para la promoción y protección de los derechos de la infancia. Cuando es necesario, el Comité solicita asistencia internacional a otros gobiernos y asistencia técnica a organizaciones como UNICEF. Disponible en: [http://www.unicef.org/spanish/crc/index\\_30229.html](http://www.unicef.org/spanish/crc/index_30229.html)

social, su organización y distribución. Por otro lado, se tratará de manera específica la noción de cuidado infantil de niños y niñas integrantes de familias en situación de vulnerabilidad social.

En el segundo capítulo se aborda el marco normativo internacional, nacional y provincial, respecto a los derechos reconocidos de niños, niñas y adolescentes y se introducen dos enfoques –de derechos y de género- para analizar a partir de ellos la problemática que representa la desigual organización y distribución social del cuidado, y así, poder pensar el rol fundante de estos enfoques para una nueva institucionalidad. El último punto de este apartado versará sobre la temática de la transversalización entre derechos y políticas de género como requisito para fortalecer la institucionalidad de las políticas públicas.

En el tercer capítulo trabajamos sobre la definición y la función histórica de los Centros de Acción Familiar (CAF) y sobre su rol como instituciones que trabajan en línea con el fortalecimiento familiar y comunitario. Luego, se abordarán los CAF dentro de la provincia de Santa Fe y dentro de la ciudad de Rosario, para posteriormente dar lugar al análisis del Centro de Acción Familiar n° 2, ubicado en el Distrito Norte de la ciudad de Rosario. Respecto del CAF n° 2, el análisis se enfocará en sus intervenciones, su equipo de profesionales, el trabajo en red con las demás instituciones -gubernamentales y no gubernamentales- y la población infantil que asiste al mismo. El último punto de dicho capítulo se centrará en indagar si el escenario familiar e institucional en que están inmersos los niños y niñas en cuestión contribuye a la protección o a la vulneración de sus derechos.

Por último, a la luz de los objetivos que guiaron este estudio, daremos lugar a las reflexiones finales que no intentan ser conclusiones acabadas, sino que pretenden configurarse tan solo como un aporte a la construcción del conocimiento en materia de cuidado de niños y niñas.

El objetivo general que guiará este trabajo se enfocará en analizar cuáles son las implicancias del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en las estrategias -por fuera de la esfera familiar- que desarrollan las familias del Barrio Lisandro de la Torre ubicado en el Distrito Norte de la ciudad de Rosario, en relación a la problemática del cuidado de niñas y niños entre los 0 y los 5 años. En ese sentido, indagaremos la disponibilidad en el territorio de la provisión estatal del

mismo, partiendo de comprender al cuidado de niños y niñas como un derecho universal, no particular y solo atribuible a las mujeres.

## CAPÍTULO I

### **1. El cuidado y sus implicancias: ¿de qué se trata?**

Los temas irresueltos vuelven a aparecer una y otra vez hasta que son atendidos, y de esta manera, se hacen visibles sus consecuencias, dejando al descubierto las problemáticas que se derivan de las dificultades no solucionadas. El cuidado forma parte de esos temas, se configura como un concepto complejo comprendido por el conjunto de actividades necesarias para satisfacer las necesidades básicas para la existencia y el desarrollo de las personas. Estas actividades otorgan a las personas los elementos físicos y simbólicos necesarios para vivir en sociedad, las mismas incluyen el cuidado directo que implica la actividad interpersonal de cuidado; la provisión de las precondiciones para desarrollar el cuidado; y por último, la gestión del cuidado. Las acciones de cuidado posibilitan atender las necesidades de las personas dependientes –sean estas niños y niñas, personas adultas mayores, enfermas o con discapacidades- y también las de quienes pueden autoproverse de dicho cuidado. (Batthyány, Binstock y otros, 2013: 9).

*“El cuidado permite la sostenibilidad de la vida, presente en una doble dimensión: física: en relación a las actividades concretas vinculadas a la atención del cuerpo de las personas y a todas sus necesidades fisiológicas (alimentación, salud, higiene personal, descanso) y simbólica: por el componente afectivo y emocional que implican estas actividades y que hacen al bienestar emocional de las personas”.* (Zibecchi, 2014: 13).

La problemática del cuidado incluye a todos los bienes, servicios, valores y afectos implicados en la atención a niños, mayores, enfermos y personas con discapacidades. El acto de cuidar involucra un trabajo, en mayor proporción no remunerado, desarrollado históricamente en el mundo privado a cargo de las mujeres, y no visibilizado. (Díaz Langou y Aulicino, 2011: 6).

Las relaciones de cuidado se caracterizan, de acuerdo a Zibecchi (2014: 13), por el carácter interpersonal e íntimo; el componente afectivo que es justamente el que dificulta que el cuidado sea considerado un trabajo y una necesidad social; el componente moral e ideológico que muchas veces convierte al cuidado en un acto natural y propio del ser mujer; el componente asimétrico en relación a la autonomía de las partes involucradas en el

cuidado; y para concluir, el componente intergeneracional que reviste la mayor necesidad de cuidado en los extremos de la vida, niñez y ancianidad.

La problemática del cuidado, incluye la categoría de “economía del cuidado” o el conjunto de actividades, bienes y servicios indispensables para la reproducción social y cotidiana de las personas, reuniendo las actividades socialmente útiles y no remuneradas que generan bienes y servicios para el consumo directo de los integrantes del hogar y aludiendo a la distribución de los servicios de cuidado, su recepción y su prestación. Entendiendo que todas las actividades desarrolladas al interior del hogar, ya sean de crianza, cuidado o actividades domésticas en general, suponen un trabajo que genera valor, y que es posible medir a través de las encuestas de uso de tiempo<sup>2</sup>. (Pautassi, 2007: 43-44).

En cuanto a las personas que demandan mayor cuidado, pueden incluirse en ese conjunto a los niños, niñas y adolescentes y las personas adultas mayores, debido a los ciclos vitales que transitan. En el caso de los adultos mayores, el aumento de la esperanza de vida involucra mayores responsabilidades de cuidado por parte de sus familias. También las personas que están afectadas por alguna discapacidad física o mental, requieren de cuidado.

A pesar de esto, muchos adultos y en su mayoría varones que pueden auto-proveerse de cuidado se benefician también del cuidado efectuado por mujeres, justamente porque existe una división sexual del trabajo que estipula determinadas tareas, actividades y trabajos a cada sexo. Por esto, los varones asumen un rol de “proveedores” de ingresos económicos y las mujeres asumen un rol de “cuidadoras”. Sin embargo, es relevante resaltar que el cuidado, cualquiera sea el ámbito en el cual se desarrolle, es un trabajo, ya que involucra tiempo, esfuerzo y desgaste de energía, generando valor para el conjunto de la sociedad. (Zibecchi, op. cit.: 14).

Todas las personas en algún momento de nuestro ciclo vital vamos a necesitar del cuidado de otras personas, esto constituye al cuidado en una necesidad universal. (Zibecchi, op. cit.: 18).

---

<sup>2</sup> Este tipo de encuestas determina la organización del tiempo a nivel social e individual, miden la duración de las tareas cotidianas que desarrollan las personas, tanto en el hogar como en las instituciones. Además incorporan la categoría de uso del tiempo como el eje fundamental de su análisis.

La amplia utilización y con diferentes significaciones de la noción de cuidado, plantea la posibilidad de vaciarla de contenidos. Díaz Langou y Aulicino (2011:9), utilizan la categoría de cuidado social entendiendo el cuidado desde tres dimensiones principales:

- Cuidado como trabajo: implica una comparación con otras formas de trabajo y sobre las condiciones en las cuales el mismo se realiza, si el trabajo realizado es remunerado o no, formal o informal y se analiza el papel del Estado en las diferentes situaciones.
- Cuidado como responsabilidad: se inserta al cuidado dentro del marco normativo de la obligación y la responsabilidad. El foco de atención está en las relaciones sociales del cuidado y el rol que el Estado juega reforzando o no las normas existentes.
- Cuidado como actividad costosa: el cuidado es una actividad que implica costos, tanto financieros como emocionales. Se analiza la manera en que éstos son distribuidos entre los individuos, las familias y la sociedad.

Por otro lado, si hablamos de cuidado infantil, es importante abordar la categoría de familia, para poder comprender los diferentes tipos de familias a las que pertenecen las niñas y los niños.

La familia puede entenderse como una institución social, creada y transformada por hombres y mujeres. Las formas de organización de las familias son múltiples y variables. Esta variabilidad no es producto del azar sino que se encuentra en íntima relación al desarrollo de fuertes procesos de cambio social, económico, tecnológico y político de los cuales forman parte las transformaciones en la familia. (Jelin, 2010: 2).

El concepto clásico de familia aparece unido a un fundamento biológico relacionado a la sexualidad y a la procreación. Según Jelin (2010: 3-5) la familia como institución social regula y otorga significado social y cultural a la sexualidad y a la procreación. Incluye también la convivencia cotidiana representada por una economía compartida, el matrimonio monogámico con hijos y caracterizada por su adhesión a la moralidad cristiana. La influencia de su imagen y su naturalización han ocultado fenómenos muy relevantes: en primer lugar, la visibilización de otras formas de organización de los vínculos familiares, caracterizados por diferentes modos de convivencia, diferentes sexualidades y diferentes

modos de llevar adelante las tareas de procreación; y en segundo lugar, percibir que la familia nuclear tiende a ser una familia patriarcal y poco democrática, donde el jefe de familia concentra el poder, y los hijos e hijas incluso la esposa-madre aparecen subordinados a la figura del mismo. Este modelo clásico de familia caracterizado por la sexualidad, la procreación y la convivencia, está en crisis. Esto da lugar a la configuración de una creciente multiplicidad de formas de familia y convivencia, al respecto pueden mencionarse: madres solteras y madres con hijos sin presencia masculina, padres que se hacen cargo de sus hijos después del divorcio, personas que viven solas pero que están inmersas en redes familiares, parejas homosexuales, con o sin hijos.

A pesar de que no hay un único modelo de familia y hoy hablamos de familias, el rasgo común que atraviesa a las familias, objeto de estudio de este trabajo, es la vulnerabilidad social. Y el tipo de cuidado en el que se centrará este estudio es el cuidado de niños y niñas pertenecientes a familias en situación de vulnerabilidad social, es interesante justamente abordar la categoría de vulnerabilidad social propuesta por Robert Castel y recuperada de manera analítica por el autor Arteaga Botello.

Las zonas de vulnerabilidad son espacios donde el individuo advierte deterioradas las instancias que le posibilitan configurarse necesariamente como individuo, esta situación es producto de la fragilización de los soportes sociales. (Arteaga Botello, 2008: 158). Castel ubica el foco de su análisis en la relación de los individuos con el trabajo y lo entiende como un soporte privilegiado de inscripción en la estructura social. Existe una fuerte correspondencia entre el lugar que ocupa un individuo en la división social del trabajo y los sistemas de protección que lo aseguran frente a las eventualidades de la existencia.

Las zonas de cohesión social se constituyen como capas que protegen a los individuos. Una inserción sólida en el mercado laboral, implica seguridad en términos salariales y de protección a la salud, entre otros aspectos, ubicando del individuo en una zona de integración; mientras que su inserción débil en el mercado laboral provoca un proceso de vulnerabilidad social representado por una zona inestable que mezcla la precariedad del trabajo y la fragilidad de los soportes de proximidad. (Arteaga Botello, op. cit.: 164).

Un individuo puede localizarse en distintas zonas de vulnerabilidad. A partir de esta afirmación (Castel, 1995 en Arteaga Botello, 2008: 165) critica la categoría de exclusión

social porque expresa inmovilidad y designa un estado de privación, eludiendo el análisis de los procesos que generan ese estado. Además, critica que el término exclusión muestra una sociedad dividida entre los que se encuentran afuera –los excluidos– y los que se localizan adentro –los incluidos–, como si no existieran matices de afiliación a la estructura social. El autor utiliza el concepto de “desafiliación” que es un proceso mediante el cual un individuo se disocia de las redes sociales y societales que lo protegen de las contingencias de la vida. La desafiliación deja al descubierto el recorrido hacia una zona de vulnerabilidad y su disociación con respecto a las relaciones societales o a las estructuras de trabajo.

Al enfocarnos en el cuidado infantil, debemos tener en cuenta los dispositivos estatales existentes en el territorio y que son reconocidos y transitados por los sujetos. Los niños y niñas que concurren a los Centros de Acción Familiar son miembros de familias que han participado y participan de procesos sociales, culturales, económicos y políticos, configurando distintos tipos de organización familiar pero atravesada por un denominador común: la vulnerabilidad social.

### **1.1 El cuidado y las políticas sociales**

Es de suma importancia establecer, en primera instancia, que entendemos por política pública y por política social. Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que desarrolla un gobierno para resolver los problemas que son considerados prioritarios tanto por los ciudadanos como por el gobierno. (Tamayo Sáez, 1997 en Fernández Arroyo y Schejtman, 2012: 14). Dichas acciones y decisiones comprenden a un conjunto de actores, sectores o niveles de gobierno.

De acuerdo a Fernández Arroyo y Schejtman (2012: 14-16), la política pública es parte de un proceso social y político que constituye un campo en disputa, las mismas se traducen en programas y proyectos a los que se les determinan recursos para su puesta en acción. Las políticas públicas se concretan a través de las siguientes etapas: la identificación del problema que puede referir a necesidades no satisfechas o derechos vulnerados; la decisión; el diseño y la formulación de la política con el planteo de objetivos y metas; la

implementación y la evaluación. Aunque la evaluación este ubicada en último lugar, puede entrar en escena en los distintos momentos del ciclo de vida de una política.

Las políticas públicas también pueden definirse como el conjunto de procesos mediante los cuales las demandas sociales se transforman en opciones políticas y en tema de decisión de las autoridades públicas. (Guzmán y Salazar, 1993 en Silveira, 2001: 307)

En este sentido, las políticas públicas no se constituyen solo como actos administrativos del poder central, sino que se conforman también como productos sociales derivados de un determinado contexto cultural y económico, implantado en una estructura de poder y en un proyecto político definido. (Silveira, 2001: 307). El Estado y las políticas no son neutrales, sino que reflejan y reproducen valores y normas vigentes de la sociedad en la que están inmersos. (Silveira, op. cit.: 308).

Según Abramovich y Pautassi (2009: 279), en América Latina se ha comenzado a concebir tanto a las políticas sociales como a las políticas públicas, como obligaciones estatales ineludibles para el cumplimiento efectivo de los derechos humanos. Esta perspectiva considera a las personas beneficiarias como titulares de derechos, donde en todos los casos, lo importante es que cualquier acción pública se dirija a ciudadanos y ciudadanas titulares de derechos y no a víctimas de modelos económicos excluyentes. (Abramovich y Pautassi, 2009: 336).

Las diferentes desigualdades sociales, se constituyen y regulan a través de la política social, a pesar de que esta posee condicionantes estructurales y dinámicos que le dan forma. Las políticas sociales surgen de la estructura social, a la vez que configuran a la misma. Por un lado, la estructura social, está compuesta por instituciones, reglas y recursos; es a partir de la relación entre estos elementos que se generan ejes de desigualdad que pesan sobre la vida de ciertos individuos y grupos. Por otro lado, la política social implica un intento de corregir o compensar las desigualdades que el mercado produce en la distribución de recursos, pero a la vez es una intervención generadora y moduladora de la desigualdad que, más allá del mercado y sus finalidades bien definidas, naturaliza e institucionaliza las propias desigualdades. La política social, como tal, contribuye a procesos de estructuración social de las sociedades, provocando alteraciones o consolidando la estabilidad en la estructura social. Es posible entender a la política social en términos de decisiones y

actuaciones público-administrativas generadas en la esfera estatal que inciden de manera directa y de diversos modos en la organización y distribución de los recursos de bienestar mediante servicios, regulaciones y transferencias. (Adelantado, Noguera y Rambla, 2010: 46-47).

Según Isabel Ortiz<sup>3</sup>, la política social integra el conjunto de las políticas públicas y proporciona instrumentos a los gobiernos para regular y complementar las instituciones del mercado y las estructuras sociales. La misma es definida a menudo en términos de servicios sociales como la educación, la salud, o la seguridad social. Sin embargo, la política social incluye la redistribución de la riqueza, la protección y la justicia social. La política social consiste en situar a los ciudadanos en el núcleo de las políticas públicas, no mediante el suministro de asistencia social residual, sino incorporando sus necesidades y voz en todos los sectores. Las políticas sociales son necesarias porque los beneficios del crecimiento económico no llegan automáticamente a todos los ciudadanos. Su implementación se justifica ya que representan una necesidad para el crecimiento económico y para la estabilidad política de los países. (Naciones Unidas, 2007: 6-9).

De acuerdo a Adelantado<sup>4</sup> (2010: 33-37), son cuatro las esferas que componen la estructura social:

- a. Esfera mercantil: se trata de una esfera de producción e intercambio infantil. Esta esfera jerarquiza las relaciones sociales a partir de la capacidad de vender o comprar mercancías; además, genera un proceso de mercantilización de las relaciones sociales.
- b. Esfera doméstico-familiar: implica las actividades no remuneradas (trabajo reproductivo) que se realizan dentro de las unidades de residencia y que se han atribuido históricamente a la figura de las mujeres.

---

<sup>3</sup> Asesora Interregional Senior del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU (Organización de las Naciones Unidas), establece la definición antes citada de política social a partir de una Guía de Orientación de Políticas Públicas. Disponible en: [https://esa.un.org/techcoop/documents/socialpolicy\\_spanish.pdf](https://esa.un.org/techcoop/documents/socialpolicy_spanish.pdf)

<sup>4</sup> Para el desarrollo de este punto sobre las relaciones que se establecen entre la estructura social, su composición -esferas- y las políticas sociales vamos a utilizar el trabajo de Adelantado: “*Cambios en el Estado de Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*” (2010). El aporte de esta obra es fundamental para entender las políticas sociales y su impacto en la producción y reproducción de desigualdades sociales.

- c. Esfera estatal: se compone del conjunto de organizaciones que actúan a partir del monopolio legal de la coerción. Esta esfera comprende el aparato institucional y administrativo público y el conjunto de sus actuaciones. Además, su actuación es fundamental respecto a la regulación y tratamiento del conflicto distributivo - impuestos, políticas públicas, etc- y de la reproducción simbólica de las jerarquías sociales.
- d. Esfera relacional: se encuentra conformada por las acciones sociales supraindividuales que atienden las necesidades de la población a través de grupos sociales nucleados en asociaciones formales y en grupos comunitarios. Esta esfera, a su vez, está compuesta por dos sub-esferas, por un lado, la sub-esfera asociativa que agrupa a asociaciones institucionalizadas y a los movimientos sociales, la misma canaliza demandas y delimita las acciones colectivas; y por otro lado, la sub-esfera comunitaria que opera a nivel informal y tiene como núcleo el sentimiento de pertenencia hacia la comunidad, sus relaciones deben entenderse en clave de reciprocidad.

Según Adelantado (2010: 51-52), la provisión del bienestar se organiza a través de cuatro sectores: el sector mercantil que refiere al suministro por parte de las empresas privadas en vivienda, salud, educación, entre otras; el sector estatal que reviste la provisión de bienes y servicios por parte del Estado; el sector informal que proporciona recursos de bienestar por parte de las redes familiares o amigos más cercanas –principalmente mujeres-, constituyendo redes de intercambio recíproco; y por último, el sector voluntario o tercer sector que posee mayor grado de organización que el sector informal y hace referencia al suministro de recursos de bienestar que realizan ONG, fundaciones religiosas de asistencial social u organizaciones voluntarias. De esta manera, la política social moviliza recursos de un sector a otro mediante procedimientos de: a) mercantilización, convirtiendo una relación social en una mercancía o desmercantilización al sustraerla del circuito mercantil; b) estatización poniendo bajo las responsabilidades del Estado ciertos bienes o recursos, o bien, desestatización convirtiendo derechos en mercancías, o sencillamente, suprimiéndolos; c) familiarización al asignar a las familias el abastecimiento de recursos que realizaba el Estado, el mercado o el sector voluntario, o bien, desfamiliarización, trasladando al Estado,

a las asociaciones voluntarias, o al mercado, el suministro de recursos que realizaban las familias; d) comunitarización al otorgar a las asociaciones voluntarias la provisión de recursos que realizaban las familias, el Estado o mercado, o a la inversa, descomunitarización, reubicando en las familias, el Estado o el mercado la responsabilidad por el suministro de recursos que realizan las asociaciones voluntarias.

En la organización social del cuidado no solo la familia tiene un rol que cumplir, también el Estado, el mercado y las Organizaciones de la sociedad civil, y las relaciones que se establecen con las instituciones que regulan y proveen servicios de cuidado infantil, y el modo en que los hogares y sus miembros se benefician del mismo. Esta es la base conceptual de lo que se denomina como el “diamante del cuidado”, un gráfico que representa la incidencia que tienen sobre la organización social del cuidado estos cuatro factores. El diamante del cuidado permite visualizar los costos diferenciales que el cuidado supone para las familias según el peso relativo de los distintos pilares a través de un análisis multidisciplinar. Todas estas instituciones inciden de manera indirecta en la configuración del cuidado. Incluso, existen instituciones y políticas que inciden de manera directa: las políticas de empleo y las que regulan la disponibilidad y acceso a servicios de cuidado (Esquivel, Faur y Jein 2009 en Díaz Langou y Aulicino, 2011: 9).

Analizar el cuidado desde este concepto de organización social permite evidenciar el carácter dinámico, diverso y fragmentado del cuidado infantil en Argentina, que es resultado de una multiplicidad de respuestas en esta materia. En este contexto, el Estado asume un rol múltiple ya que además de proveer cuidado, también debe regular las responsabilidades que asumen otras instituciones y garantizar los niveles de calidad de los mismos. (Díaz Langou y Aulicino, op. cit.: 10-11).

Respecto de los actores proveedores de cuidado, aunque un actor fundamental es el Estado, en pocas ocasiones es visualizado como clave en lo que respecta a la provisión y la distribución social de las responsabilidades de cuidado. En este sentido, es trascendental pensar al Estado como un actor social con capacidad de constituir una nueva forma de organización social del cuidado y de generación de mecanismos capaces de desplazar a otros ámbitos, las responsabilidades de cuidado que recaen exclusivamente en las familias, y especialmente sobre las mujeres de esas familias. (Zibecchi, 2014: 19).

El Estado interviene en la organización del cuidado como:

**a) proveedor y regulador de la educación pública de gestión estatal y privada:** (incluyendo principalmente al nivel inicial y al nivel primario del sistema educativo). En Argentina, existe una marcada escases (cupos) de jardines maternos, por lo cuál la oferta destinada a niños y niñas menores de 4 años se encuentra a cargo de “jardines o guarderías privadas” que asisten a una amplia demanda;

**b) a través de la gestión e implementación de programas de atención integral de niños y niñas:** la ley nacional n° 26.061 establece en su artículo 4to las pautas para la elaboración de las políticas públicas de niñez y adolescencia, reconociendo la importancia del rol de la familia y la descentralización de los organismos de aplicación de los planes y programas específicos de las políticas de protección de derechos. A nivel nacional identificamos dos programas: Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros años”, dependiente del Consejo Nacional de Políticas Sociales y tiene por objetivo instaurar como política pública el abordaje integral del desarrollo de niñas y niños de 0 a 4 años desde una perspectiva de integración social; y por otro lado, el Plan Nacional para la primera Infancia “Creciendo Juntos”, el mismo se desarrolla desde la SENAF del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, en conjunto con los Ministerios de Educación y Salud, en articulación con los gobiernos municipales y con participación de la familia y la comunidad con el objetivo de fortalecer el crecimiento y desarrollo de los niños y niñas de 0 a 4 años;

**c) como regulador del empleo público y privado:** a partir de la gestión de licencias, beneficios y asignaciones familiares que son relevantes en la organización de recursos para el cuidado, tales como el tiempo y la disponibilidad de dinero. El Estado cumple dos funciones elementales: empleador en el sector público y regulador de las relaciones laborales del sector público y del sector privado a través de la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) y estatutos específicos. La LCT regula el cuidado reduciéndose a la protección a la madre trabajadora en el régimen laboral, precisamente en el período de gestación, alumbramiento y lactancia. Estas disposiciones para el caso de los trabajadores varones, parten de suponer que existe una mujer que se encargará las necesidades de cuidado de los hijos. La regulación del cuidado desde la normativa laboral se circunscribe a las trabajadoras formales asalariadas. Por esto, quienes trabajan en condiciones de

informalidad quedan excluidas de cualquier régimen de licencias para cuidado. Este vacío legal se ha resuelto en cierta medida con la “Asignación Universal por Hijo por la Inclusión Social” y la “Asignación Universal por Embarazo para la Protección Social”. (Zibecchi, 2014: 48-64).<sup>5</sup>

Entre los actores proveedores de cuidado, también se puede mencionar entre ellos a las familias, el ámbito comunitario, los sindicatos y las empresas (Zibecchi, 2014: 27-41):

- En el caso de las familias, los propios integrantes de los hogares son quienes desarrollan las actividades de cuidado. La información vinculada al modo en que las familias enfrentan las responsabilidades de cuidado de sus miembros es escasa. El cuidado al interior de las familias se encuentra a cargo de las mujeres de manera mayoritaria y casi exclusiva, en ausencia de políticas y acciones que puedan mejorar la distribución del mismo. Por su parte, las familias que cuentan con mayores ingresos resuelven la cuestión a través del mercado, contratando servicios de cuidado.
- Respecto del ámbito comunitario, se ha caracterizado por proporcionar diversas prestaciones relacionadas con el cuidado, como por ejemplo, comedores y apoyo escolar. Pero en los últimos años, ciertas organizaciones comunitarias se focalizaron en ofrecer servicios de cuidado para niños y niñas de 0 a 5 años. Estas nuevas organizaciones adoptaron el nombre de “jardines comunitarios” desarrollados en contextos de alta pobreza y vulnerabilidad social. Estos espacios comunitarios intentan brindar un servicio de cuidado más integral que aborde las necesidades tanto psicológicas y afectivas, como lúdicas y didácticas de niños y niñas. Es el

---

<sup>5</sup> A partir de abril de 2016 el gobierno nacional amplía la cobertura de las asignaciones familiares<sup>5</sup>, la Asignación Universal por Hijo, Asignación por Hijo con Discapacidad, Ayuda Escolar Anual e incorpora a algunas categorías de monotributistas. El monto de cada asignación dependerá de la categoría de monotributo. Desde la categoría B a la F, percibirán \$966 mensuales por hijo; las categorías G, H e I \$649, \$390 y \$199 al mes por hijo; mientras que las categorías J, K y L podrán percibir la Asignación por Hijo con Discapacidad y la Ayuda Escolar Anual. El tope de facturación mensual por categoría es de: categoría B \$4.000; categoría C \$6.000; categoría D \$8.000; categoría E \$12.000; categoría F \$16.000; categoría G \$20.000; categoría H \$24.000; categoría I \$33.333; categoría J \$39.167; categoría K \$45.000, y por último; categoría L \$50.000. Disponible en: <http://www.anses.gob.ar/noticia/macri-anuncio-ampliacion-de-las-asignaciones-familiares-y-pago-extra-de-para-jubilados-pensionados-y-titulares-de-la-asignacion-universal-por-hijo-463>

Estado quien tendría que promover y fortalecer estos espacios como parte de la oferta de cuidado que puede ofrecerse a las familias.

- En relación a los sindicatos, a pesar de contar con la potencialidad de promover el derecho al cuidado en los procesos de negociación colectiva y aunque en los últimos años las mujeres han participado más activamente en la actividad sindical desde espacios como las secretarías de género e igualdad de oportunidades y/o centros de estudios sobre los derechos de igualdad, la representación femenina continua siendo insuficiente en los sindicatos, principalmente en las posiciones de liderazgo.
- Por otro lado, las empresas también son actores importantes porque pueden desarrollar acciones para beneficiar la integración de las responsabilidades laborales con las familiares. Estas acciones buscan amortiguar el conflicto familia y trabajo que atraviesa especialmente a las trabajadoras. Se pueden diferenciar las acciones de conciliación de las políticas de conciliación: las primeras son iniciativas específicas que se dan al interior de las empresas o unidades productivas, desarrolladas con el objetivo de facilitarle a las trabajadoras la conciliación de la vida laboral y con la familiar; las segundas refieren a regulaciones y programas de gran alcance y se configuran como políticas de conciliación. Sin embargo, todas las acciones implementadas desde las empresas necesitan del acompañamiento de políticas públicas de conciliación y de cuidado estatales para que la sociedad tenga garantizado el derecho al cuidado.

Es fundamental comprender que las políticas sociales implican obligaciones estatales en favor del cumplimiento efectivo de los derechos de los ciudadanos. Los Estados, a su vez, poseen un margen de autonomía para elegir de qué manera hacer efectivos estos derechos, aunque debe asegurarse un mínimo derechos irrenunciables. Las políticas sociales surgen de la estructura social y se constituyen como reguladoras de las desigualdades sociales que afectan al conjunto de la población, pero a la vez generan y modulan la desigualdad ya que naturalizan cierto tipo de desigualdades como las de clase o género. Por su parte, la estructura social está compuesta por esferas -mercantil, estatal, domestico-familiar y relacional-, las mismas se configuran como proveedoras de bienestar. Es justamente a través de estas esferas que también se organizan y distribuyen las responsabilidades

sociales de cuidado. La organización y distribución social del cuidado es profundamente desigual e impacta de manera negativa especialmente sobre las mujeres, que son a quienes se atribuye de manera exclusiva todas las tareas y actividades vinculadas al cuidado.

Entender el cuidado como una responsabilidad social y como un derecho universal es una condición necesaria que habilita a visualizar en el Estado un actor estratégico en la provisión y organización social del cuidado. De esta manera, el Estado puede contribuir a construir y consolidar un nuevo modo de distribuir las responsabilidades sociales relativas al cuidado, trabajando no solo sobre una distribución más equitativa, sino también sobre la transformación de las desigualdades sociales y de género que dan origen a esta distribución desigual.

## **1.2 El cuidado de niños y niñas pertenecientes a familias en situación de vulnerabilidad social**

Para abordar la temática en profundidad es necesario contextualizar históricamente las categorías conceptuales y sociales construidos en torno a la/s infancia/s.

El paradigma de las políticas de infancia que se apoyaba sobre la Ley de Patronato de Menores<sup>6</sup> se centraba en el tratamiento de los niños y niñas como un objeto de tutela por parte del Estado. Esta consideración se basaba en un modelo de control social sobre los menores y adolescentes, donde la intervención del Estado se caracterizaba por prácticas de institucionalización y judicialización de la pobreza.

La Doctrina de la Situación Irregular planteada por la Ley de Patronato, precedente al Paradigma de la Protección integral, se encontraba basada en un accionar intervencionista de control social de la niñez y la adolescencia. Además, trataba a los niños y las niñas como menores objetos de cuidado, no como titulares de derechos, sino objetos de tutela por parte del Estado que intervenía frente a las situaciones sociales de riesgo del menor y su familia.

---

<sup>6</sup> Sancionada en Octubre de 1919 la ley del Patronato daba atribuciones ilimitadas a los jueces para decidir sobre la vida de niños, niñas y adolescentes considerándolos como objetos de tutela. Dicha ley mantuvo su vigencia hasta la sanción de la Ley Nacional n° 26.061 de Protección Integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes que fue promulgada en Octubre de 2005.

El sistema judicial trataba los problemas asistenciales y jurídicos por medio de la figura del Juez de menores. El juez, desde esta perspectiva, tenía competencia para resolver la situación del menor, ordenando las medidas tutelares de protección judicial que consideraba pertinentes. Podía solicitar la institucionalización del menor a pesar de que implicaba restringir sus derechos sin que haya cometido una infracción a la ley. Adicionalmente, el menor que cometió un delito queda sujeto a la intervención judicial, podía ser privado de su libertad en pos de su protección y la de la sociedad o hasta cumplir la mayoría de edad. La paradoja del sistema revela que tanto el menor autor de un delito como el menor víctima de un delito, recibían el mismo tratamiento en pos de su protección: la institucionalización. (Zaka y otros, 2011: 4-6).

La Doctrina de la Situación Irregular, es reemplazada por el Paradigma de la Protección Integral de los Derechos de niños, niñas y adolescentes, que toma cuerpo normativo en Argentina en la Ley 26.061 que entiende a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos y tiene por objeto la protección integral de los mismos, tanto de los reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional, como de los establecidos en los tratados internacionales que la Nación ha ratificado.

Cuando hablamos de concepto de cuidado infantil, como su nombre lo indica, nos referimos a:

*“todas aquellas actividades y servicios de cuidado destinados a la atención de las necesidades y particularidades de los niños y niñas”.* (Díaz Langou y Aulicino, 2011: 16).

El cuidado infantil es una cuestión de suma relevancia que influye en relación al bienestar y al desarrollo integral de niños y niñas. Los primeros años de vida son cruciales en el posterior desarrollo de los individuos, en sus aspectos físicos, emocionales y cognitivos. De esta manera, las políticas de cuidado infantil se instauran como herramientas eficientes de inversión en el capital humano de las personas y en la consecución de sus derechos socio-económicos, ya que la posibilidad de acceder a servicios de cuidado de calidad es desigual en cada grupo social.

Promover sistemas de cuidado infantil públicos de acceso igualitario para toda la sociedad, implica avances en favor de una mayor equidad. En este sentido, una política de cuidado infantil universal puede reducir de las inequidades de género y favorecer una mayor inserción laboral de las mujeres, ya que el cuidado implica un trabajo doméstico invisibilizado, por lo tanto no remunerado, y asignado de manera exclusiva a las mujeres a partir de la división sexual del trabajo. El cuidado, y específicamente el cuidado infantil por asuntos de profunda complejidad, requieren ser abordados de manera multidisciplinaria y multidimensional. De manera que el cuidado infantil, desde las políticas públicas, debe ser abordado de forma integral. (Díaz Langou y Aulicino, 2011: 4).

De acuerdo a Medina Ortiz, (2015: 12-14), es importante resaltar que los niños y niñas que no reciben cuidado suficiente están expuestos a ciertos riesgos. Desde temprana edad suelen quedarse solos en su hogar enfrentándose a situaciones de encierro y de falta de contención emocional. También, en ocasiones, se les encomienda la realización de tareas domésticas y el cuidado de sus hermanos/as menores de edad o de personas adultas dependientes. De esta manera, destinan gran parte de su tiempo a actividades improductivas que repercuten de modo negativo en su desarrollo integral y su rendimiento escolar. Esto puede sumarse, en algunos casos, a situaciones de inseguridad física y entornos violentos.

Las deficiencias públicas en materia de cuidado provocan que la resolución de la provisión del cuidado de niños y niñas se encuentre repartida entre el Estado, el mercado y las familias y que sus modalidades varíen significativamente de acuerdo a la disponibilidad de recursos económicos y humanos. Muchos estudios referentes al cuidado infantil no contemplan la diversidad de las infancias. Esto significa no considerar las heterogeneidades y diferenciaciones de estructuras, condiciones y características que poseen niños y niñas y que les otorgan ciertas desventajas y desigualdades que son necesarias de atender para lograr ampliar y garantizar los derechos de los infantes.

El cuidado infantil además de ser un derecho, es también una cuestión fundamental que repercute en la salud y el desarrollo integral de niños y niñas. La falta de provisión de cuidado por parte de los actores sociales que aparecen como responsables del mismo (Estado, mercado, familias y organizaciones de la sociedad civil) impacta de lleno sobre el nivel de bienestar y la calidad de vida de niños y niñas. Incluso, otro eje de importancia a

remarcar es el desigual acceso que poseen las diferentes familias a los servicios de cuidado. Las familias de menores ingresos, son las que enfrentan mayores dificultades para acceder a los servicios de cuidado infantil ofrecidos por el mercado, por lo cuál es necesario y urgente promover un debate critico respecto de la problemática del cuidado, su organización y provisión, en pos de instalar al mismo como un derecho universal que debería ser atendido a través de políticas públicas que brinden servicios de cuidado infantil de calidad, ofreciendo un acceso igualitario a toda la sociedad, y además, garantizando la plena realización de los derechos de niños y niñas.

## CAPÍTULO II

### **2. Relaciones entre el marco normativo y los enfoques de derecho y género para analizar la institucionalidad de las políticas sociales**

De acuerdo a E. Bustelo (2007: 24), la infancia es el nacimiento de la vida. El autor utiliza la noción de *biopolítica* de Foucault para analizar como las relaciones de poder influyen en la construcción de subjetividad. Para Bustelo la infancia se encuentra atravesada por dos enfoques: el primer enfoque está basado en la compasión, visión que contempla a los niños y niñas como objetos de sentimientos y de programas, donde la compasión anula los derechos y, por lo tanto, la ciudadanía, donde los medios de comunicación, en el marco de este enfoque, promueven situaciones de ayuda social meritosa. También se recurre a amplificar ciertas situaciones límite como casos de abuso, trata y explotación de niños, niñas y adolescentes, con el objetivo de promocionar vender espacios publicitarios. Sin embargo, al hablar de niños y niñas en situación de pobreza, se evade mencionar el conflicto redistributivo que da origen a estas problemáticas, reduciendo la cuestión a pensar a la donación como solución. De esta manera, se entiende que la solución parte del compromiso individual y de la solidaridad del benefactor, evitando abordar las relaciones de dominación que atraviesan a los niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza. (Bustelo, op. cit.: 38-39).

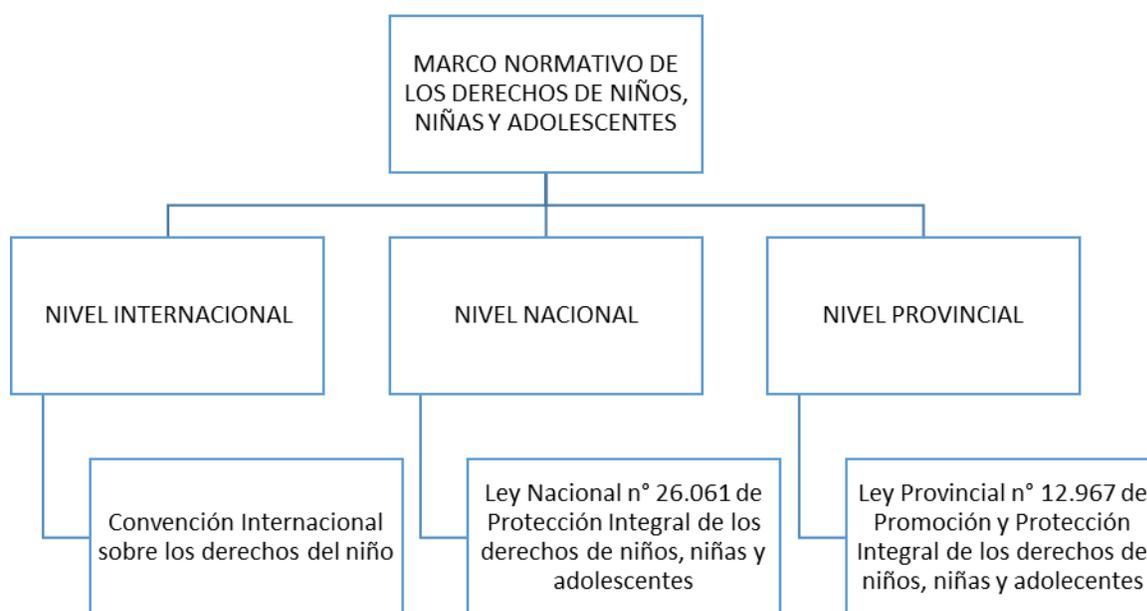
El segundo enfoque se basa en la inversión económica sobre la infancia, los términos de la rentabilidad. En primera instancia, esta perspectiva afirma que la inversión en la infancia genera mayor crecimiento económico y productivo vinculado a mayores niveles de educación. En un segundo momento, se piensa a la infancia como amenaza potencial, si no se invierte en ella, produciendo situaciones de incontinencia que atentarían contra la seguridad individual de los poderosos, no invertir en infancia podría generar mayores "costos" para la sociedad. En cualquier caso, es probable que los derechos de los niños, niñas y adolescentes terminen siendo reprimidos. (Bustelo, 2007: 48).

En contraposición a estos enfoques Bustelo propone (2007: 186-189), “el *recreo*” de la infancia, esto el comienzo del cambio del mundo. Comprendiendo una praxis de emancipación en términos de lucha por el futuro y abandonando el "adultocentrismo" como enunciado de dominación. Lo que se propone a partir de la noción de *recreo* de la

infancia, es concebirla a la misma en relación a la libertad, ello implica pensar a la infancia en su dimensión creadora. Lo propio del re-creo es la libertad para imaginar, se trata de un estado de tensión a través del cual la infancia busca "recrearse", la creación implica la autonomía de la infancia, pero también de la sociedad. El "re" de recreación alude a renovar, a colocarnos de manera incesante en una actitud innovadora. La hipótesis del re-creo es la valorización de una vida emancipada de la biopolítica del control. Renunciar a la recreación del mundo implica clausurar nuestra libertad.

En este marco, la recreación de la infancia y la puesta en marcha de un proceso emancipatorio de la misma implica repensar como definen las legislaciones provinciales, nacionales e internacionales a los niños, niñas y adolescentes y el marco de derechos en los cuáles son contemplados y reconocidos. Actualmente el marco normativo se compone en tres niveles:

**Cuadro 1 - Marco Normativo<sup>7</sup>:**



<sup>7</sup> Fuente de elaboración propia en base a la legislación internacional, nacional y provincial relativa a los derechos de niños, niñas y adolescentes.

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN) es promulgada el 20 de noviembre de 1989 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Es un tratado de derechos humanos y el primer instrumento específico del derecho internacional que instala a los niños, niñas y adolescentes como titulares de derechos. Enunciando que los mismos requieren una protección especial por no haber culminado su proceso de desarrollo físico y mental. Se trata del primer tratado a nivel internacional que congrega en un único texto los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales de niños, niñas y adolescentes. (Unicef, 2013: 2).

La CIDN configura un nuevo modo de concebir a la infancia. Reconoce a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos a través de las categorías de capacidad y desarrollo de su autonomía para el pleno ejercicio de los mismos. Incluso, incorpora otros principios como la participación, el derecho a ser escuchado, el derecho a defensa técnica y el derecho a la convivencia familiar. De esta manera, las personas que no han cumplido la mayoría de edad se constituyen como sujetos de derechos y no como objetos de protección. Es por esto que el concepto de autonomía debe prevalecer y no una edad cronológica que determine previamente la capacidad o incapacidad del niño, niña o adolescente para decidir sobre sucesos en los que se encuentre involucrado. (Musa, 2014: 75).

Los Estados que adhieren a la Convención se comprometen a cumplirla y adecuar su marco normativo a los principios de la CIDN y a destinar todos los esfuerzos que sean necesarios para lograr que cada niño goce plenamente de sus derechos. (CIDN: art. 2).

La CIDN incorpora entre las obligaciones que contraen los Estados al ratificarla, la de adopción de *“todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole”* para dar efectividad a los derechos reconocidos en la Convención (Art. 4).

La convención se compone de 54 artículos que consagran el derecho a la protección de la sociedad y el gobierno, el derecho de las personas menores de 18 años a desarrollarse en medios seguros y a participar activamente en la sociedad.

En nuestro país la CIDN es ratificada a través de la Ley n° 23.849. Entre los puntos más importantes de la Convención se establece que: los Estados Partes respetarán los derechos enunciados por la Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su

jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales; los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares; en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño, el interés superior de la niña, niño o adolescente refiere a la máxima satisfacción integral y simultánea de los derechos y garantías reconocidos y los que en el futuro pudieren reconocérsele.

Además, los Estados Partes se comprometen, a través de la Convención, a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.

Antes de abordar la normativa existente a nivel nacional, es necesario esclarecer que según un artículo recientemente publicado y titulado “*Internación y Abrigo*”<sup>8</sup>, el surgimiento de un paradigma nuevo es producto de la incompletud del anterior. Dicho escrito retoma la noción de “anomalía” de Tomas Khun, esta implica la incompletud para responder preguntas que presenta un paradigma. A partir de la CIDN comienza a gestarse una nueva forma de pensar a la infancia que va a dar lugar al surgimiento del Paradigma de la Protección Integral. De este modo, la concepción de menor va a ser desplazada por la de niño/a y adolescente. Los niños, niñas y adolescentes se sitúan como sujetos de derecho, cuya voz debe ser escuchada.

---

<sup>8</sup> “*Internación y abrigo*” es un suplemento escrito por Rubén Efron y publicado en Página 12. El mismo versa sobre los procedimientos que existen en el campo de la Salud Mental y de la Niñez e intenta esbozar sus puntos de encuentro ofreciendo un marco teórico para su conceptualización. <http://www.pagina12.com.ar/diario/psicologia/9-294182-2016-03-10.html>

La Protección Integral de los niños, niñas y adolescentes es contemplada en Argentina a través de la Ley n° 26.061. Esta ley nacional fue sancionada el 28 Septiembre de 2005 y promulgada el 21 de Octubre de 2005. La misma tiene 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.

Los derechos reconocidos por la ley están asegurados por su máxima exigibilidad y sustentados en el principio del interés superior del niño. Entre los derechos fundamentales que esta ley reconoce se encuentran: la condición de sujeto de derecho de niñas, niños y adolescentes; el derecho a la vida; el derecho a la identidad; el derecho a la salud; el derecho a la educación; el derecho de las niñas, niños y adolescentes a ser oídos y que su opinión sea tomada en cuenta; el respeto al pleno desarrollo personal de sus derechos en su medio familiar, social y cultural; el respeto a su edad, grado de madurez, capacidad de discernimiento y demás condiciones personales; el equilibrio entre los derechos y garantías de las niñas, niños y adolescentes y las exigencias del bien común; y por último, el respeto de su centro de vida. Se entiende por centro de vida el lugar donde las niñas, niños y adolescentes hubiesen transcurrido en condiciones legítimas la mayor parte de su existencia.

La Ley provincial 12.967 reglamenta la adhesión de la provincia de Santa Fe a Ley Nacional n° 26.061 de Protección Integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes y tiene por objeto la promoción y protección integral de los derechos y garantías de las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en el territorio de la provincia.

El marco normativo arriba citado reconoce como sujeto de protección a todo ser humano menor de dieciocho años de edad, que debe ser tenido en cuenta, oído y respetado. Sin embargo, a pesar de la consagración de los derechos de niños, niñas y adolescentes a través de estos documentos, se generan situaciones que vulneran y/o violan dichos derechos. La deficiencia en la cobertura del cuidado infantil, el acceso desigual a los servicios de cuidado y el reconocimiento del mismo como una responsabilidad individual, constituyen

hechos que representan un claro atropello sobre la calidad de vida y el posterior desarrollo de niños y niñas.

## **2.1 El enfoque de derechos**

*“Los derechos humanos son garantías jurídicas universales que protegen a los individuos y los grupos contra acciones y omisiones que interfieren con las libertades y los derechos fundamentales y con la dignidad humana. La legislación en materia de derechos humanos obliga a los gobiernos -principalmente- y otros titulares de deberes a hacer ciertas cosas y les impide hacer otras”.* (Naciones Unidas, 2006: 1).

Afirmar que los derechos son iguales para todos no implica que todas las personas gocen de las mismas posibilidades para el desarrollo social y personal. Tampoco significa que las condiciones para el ejercicio de estos derechos estén dadas para todos en igual medida, ni oculta que coexisten barreras que hacen que algunos grupos transiten mayores obstáculos. La igualdad remite a la necesidad de equiparar las diferencias entre las personas y sus circunstancias bajo un parámetro de dignidad mínima, común para todos. Permite visualizar e interpelar las desigualdades en el ejercicio de derechos y, por lo tanto, estimula a identificar oportunidades y herramientas para la equiparación en el ejercicio de los derechos. (PNUD, 2008: 26).

Si incluimos el enfoque de derechos para analizar la problemática del cuidado, es necesario especificar que en líneas generales este enfoque reconoce a los sectores excluidos como titulares de derechos que obligan al Estado. El concepto de exclusión supone que los afectados por los problemas sociales están fuera de la sociedad, cuando en realidad su situación responde a que son envueltos, justamente, por la dinámica social. Por esto, la literatura francesa prefiere utilizar el concepto de inserción social, que se enfoca en buscar la reinserción de las personas en un régimen común con los demás miembros de la sociedad. Así, el punto de partida ya no es la existencia de personas necesitadas de asistencia, sino la existencia de sujetos con derechos. Los derechos implican obligaciones y, a su vez, para hacer efectivo el cumplimiento de estos, se necesita de mecanismos de exigibilidad y cumplimiento. (Abramovich y Pautassi, 2009: 305-306).

El enfoque de derechos parte del reconocimiento de la relación directa entre derecho, obligación y garantía, ya que es esta vinculación la que tendrá impacto sobre la definición

del marco conceptual para el desarrollo de políticas públicas y en los mecanismos de rendición de cuentas. Uno de los rasgos que caracteriza al derecho es la posibilidad de dirigir un reclamo ante una autoridad independiente del obligado –habitualmente un juez– para que haga cumplir la obligación o imponga reparaciones o sanciones por el incumplimiento. Este rasgo se denomina justiciabilidad o exigibilidad. (Abramovich y Pautassi, op. cit.: 311-312).

Cuando hablamos de enfoque de derechos, nos referimos a un marco conceptual utilizado para el proceso de desarrollo humano. Este enfoque está basado en las normas internacionales de derechos humanos y está orientado a la promoción y la protección de los mismos. Su objetivo se centra en analizar las desigualdades generadas por los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el desigual reparto del poder que dificultan el progreso en materia de desarrollo.

En el marco del enfoque de derechos humanos, los planes, las políticas y los procesos de desarrollo están apoyados sobre un sistema de derechos y deberes determinados por el derecho internacional. Ello favorece la sostenibilidad del desarrollo y pretende aumentar la capacidad de acción efectiva de la población, particularmente de los grupos más marginados, para contribuir en la formulación de políticas y responsabilizar a quienes tienen la obligación de actuar. (Naciones Unidas, 2006: 15).

Cumplir las obligaciones positivas de los Estados en materia de derechos, implica una nueva institucionalidad a través del pasaje del consenso a la acción por medio de políticas sociales de corte universal. (Abramovich y Pautassi, 2009: 334).

De acuerdo a Cunill Grau (2010: 2-4), la adopción del enfoque de derechos en las políticas públicas exige el despliegue de ciertos atributos sobre las instituciones que se encargarán de su implementación. Es preciso aclarar que reconocer una política social con carácter universal no significa que esta abarque todos los aspectos que pueden estar asociados al ejercicio de un derecho, ya que este, puede estar delimitado a determinados servicios o prestaciones.

En este sentido, los principios en los que se fundan las políticas públicas con enfoque de derechos (PPED) están comprendidos por los siguientes principios:

- universalidad: implica que el derecho al que se haga referencia se determina para toda la población. De esta manera, una vez que se reconoce un derecho, las diferencias socio-económicas no pueden pesar en su goce, ni en la calidad de los servicios y prestaciones que se otorgan. Por esto, los servicios deben ser de calidad para todos.
- exigibilidad: asegurar el ejercicio de un derecho no basta instituirlo y proveer los servicios, es necesario que exista la exigencia por parte de la ciudadanía sobre los responsables de su realización. De ahí surge la relevancia de la responsabilización -accountability- en las PPED. El acento está puesto en la expresa exigencia de cuentas por parte de la ciudadanía y la rendición de las mismas a través de los responsables.
- participación social: es inherente a todas las políticas públicas con enfoque de derechos (Villarán, (s.f), Drago, 2006 y Pautassi, 2007 en Cunill Grau, 2010: 4), la existencia de derechos de participación y consulta en los procesos de decisión de políticas públicas sociales está claramente definida en normas internacionales o constitucionales. La participación social se encuentra vinculada a la participación activa e informada de los personas en la formulación, implementación y monitoreo de las estrategias utilizadas en las políticas públicas con enfoque de derechos. (Abramovich y Pautassi, 2006 en Cunill Grau, 2010: 4).
- integralidad: un rasgo significativo es la interdependencia de los derechos, donde el disfrute de los mismos favorece el goce de otros. La interdependencia opera en torno a los derechos económicos, sociales y culturales, de una parte, y los derechos civiles y políticos de la otra. (Naciones Unidas, 2002 en Cunill Grau, 2010: 4).

La construcción de la nueva ciudadanía que subyace en las PPED, implica cambios en el financiamiento, pero también en los diseños de las instituciones y en la gestión de los entes que formulan y que aplican las políticas. Las instituciones se configuran como un conjunto reglas que influyen en el comportamiento de los distintos agentes y en sus relaciones, de esta manera condicionan el éxito en la implantación de una política pública. La modificación de esas reglas implica un cambio institucional. Los cambios necesarios en las instituciones y en los modos de gestión para implementar una PPED deben asumir

claramente su marco normativo. El cambio implica hacer posible la exigibilidad del derecho, su abordaje integral y la participación social, con el fin de aumentar la equidad en el goce del derecho. (Cunill Grau, 2010: 5-7).

De acuerdo a Pautassi y Abramovich (2009: 319-320), existe un margen de autonomía de los Estados respecto de las medidas a adoptar para efectivizar los derechos. De modo paralelo, los instrumentos internacionales establecen estándares orientadores de las políticas públicas sobre los cuales los mecanismos de supervisión -poder judicial, organizaciones públicas o no gubernamentales- que realizan actividades de monitoreo determinarán si las políticas públicas se ajustan o no a los estándares.

Un principio importante que guía las políticas de desarrollo es el principio de igualdad y no discriminación. Esto implica una obligación del Estado de no discriminar y la adopción de acciones que aseguren la inclusión de sectores poblacionales comúnmente discriminados. (Abramovich y Pautassi, 2009: 322).

Si nos referimos, específicamente, a la problemática del cuidado y tomamos los aportes del enfoque de derechos en pos de identificar las barreras que obstaculizan una oferta de cuidado integral, es posible visibilizar una notable desigualdad en la distribución de las responsabilidades de cuidado entre familias, Estado, mercado y organizaciones comunitarias, por un lado, y entre varones y mujeres, por el otro. Las familias son quienes asumen de manera mayoritaria las responsabilidades, y particularmente las mujeres, con una escasa intervención del Estado en la provisión de políticas específicas. Los modos de proveer y recibir cuidado varían significativamente entre los diferentes estratos sociales en relación a los recursos y a las zonas de residencia debido a la segregación territorial de servicios de cuidado. Esto se traduce en una desigual libertad al momento de elegir como organizar el cuidado en cada familia. (Zibecchi, 2014: 21).

La inclusión del enfoque de género para repensar la problemática del cuidado nos hace entender al cuidado como un derecho humano, y no como una cuestión atribuible sólo a las mujeres. Por otra parte, el enfoque de derechos plantea una serie de principios para avanzar en la concepción del derecho al cuidado tales como:

- considerar al cuidado como un derecho propio y universal, tanto para quienes cuidan como para quienes son cuidados;
- impulsar y proveer una oferta de cuidado, universalizando las responsabilidades y asignando recursos materiales en relación a las necesidades de los distintos hogares;
- avanzar en la corresponsabilidad de cuidado entre varones y mujeres cuestionando la división sexual del trabajo; disociar la posición que las personas tengan en el mercado laboral, el sexo y la edad de las necesidades de cuidado; y por último,
- diseñar nuevas estrategias de políticas públicas que incorporen un marco de derechos.

Así, el enfoque de derechos opera como un marco teórico-operativo y permite definir específicamente las obligaciones de los Estados. Esto implica tanto una revisión de las obligaciones positivas que implican obligaciones de hacer y proveer, como de las obligaciones negativas que implican obligaciones de abstenerse. (Zibecchi, 2014: 20).

Por último, si planteamos que la organización social del cuidado profundiza diversos aspectos de la desigualdad y resulta, también, un espacio de vulneración de derechos; es interesante resaltar que:

*“la problemática del cuidado y sobre quién lo provee (para sí o para otros) remite a un problema de ejercicio de derechos, cuando estos están acordados, o en caso contrario, de disminución de desigualdades, como condición de una política pública”* (Pautassi, 2007: 89).

Por todas estas razones, es importante comprender que el cuidado no es solo una responsabilidad individual sino también un derecho de todas las personas. (Zibecchi, 2014: 19).

Incluir el enfoque de derechos tanto en el análisis de la problemática del cuidado, como en el diseño, formulación e implementación de políticas que se destinan a abordar dicha cuestión, implica, en primera instancia, comprender que el cuidado es un derecho para quienes son cuidados, pero también para quienes cuidan. Sin embargo, no basta con el reconocimiento formal de este derecho. Se necesita de procesos que apunten a materializar el derecho al cuidado a través de políticas públicas con enfoque de derechos que garanticen

el acceso a servicios de cuidado infantil de calidad para todo el conjunto de la población y que prevean, además, mecanismos de exigibilidad y rendición de cuentas por parte de los responsables de garantizar estos servicios a los ciudadanos beneficiarios de los mismos. De esta manera, se darán pasos que favorezcan la disminución y la modificación de las desigualdades existentes entre los diferentes grupos sociales al momento de acceder a este tipo de servicios.

## **2.2 El enfoque de género**

Si entendemos que el cuidado de niños y niñas y el cuidado en general, es un derecho universal, no particular y solo atribuible a las mujeres, debemos utilizar para analizar la problemática del cuidado el enfoque de género.

El análisis de género posibilita problematizar la heterogénea participación de hombres y mujeres en la vida social, laboral, familiar y política. Este análisis demuestra la inequidad en la distribución de recursos de la sociedad entre los géneros; señala el modo en que las instituciones facilitan o dificultan la equiparación en la posición de hombres y mujeres respecto de la toma de decisiones. Además, alerta sobre el diseño y la implementación de políticas públicas, ya que a través de estas se pueden naturalizar y perpetuar las diferencias de género, o volverlas visibles para promover su modificación. (PNUD, 2008: 24).

Son las mujeres quienes asumen en su mayoría las responsabilidades de cuidado reproductivo, situación que tiende a profundizarse debido a la inexistencia de una oferta estatal de cuidado. De esta manera, cada hogar debe solucionar de manera privada las tareas de cuidado en relación a su nivel de ingresos. En muchas ocasiones, son las mujeres quienes deben afrontar la denominada doble jornada de trabajo, haciéndose cargo del trabajo productivo, pero también del reproductivo. Las situaciones varían en los estratos sociales medios altos y altos, donde los hogares que disponen de mayores ingresos pueden contratar servicios de cuidado, pero no necesariamente se desvinculan de la responsabilidad del cuidado, ya que quedan a cargo de coordinar y supervisar dicha tareas. (Pautassi, 2007: 70).

La doble jornada femenina de trabajo refiere a la simultánea inserción de las mujeres en el mundo del empleo, ya que poseen un trabajo en el mercado laboral pero también continúan desarrollando el trabajo no remunerado al interior de su hogar. A esto se puede agregar, en ciertos casos, la realización de trabajos comunitarios. En este sentido, la multiplicidad de roles asumidos por las mujeres, limita las horas de descanso y ocio personal, produciendo un deterioro de la calidad de vida de las mujeres, y además, una marcada disminución de su autonomía para insertarse en el trabajo remunerado, en el ejercicio de una profesión o en la realización de actividades artísticas o culturales. Su inserción, por lo tanto, dependerá de su capacidad de lograr organizar sus responsabilidades tanto familiares, como laborales y sociales. (Pautassi, op. cit.: 94-95).

El ingreso de la mujer en el mercado de trabajo, instala la necesidad de promover políticas conciliatorias del trabajo productivo con las responsabilidades familiares. Sin embargo, el Estado no provee de mecanismos que permitan a las mujeres llevar adelante esta conciliación. La contradicción que atraviesa el trabajo doméstico, es el de configurarse como una actividad indispensable para la reproducción económica y social, pero no remunerada. Esto es fundamental para comprender las formas de organización de las sociedades modernas, donde la división sexual del trabajo imprime limitaciones a la participación de las mujeres en el mercado laboral. Incluso, en el caso de las mujeres que eligen dedicarse de manera unilateral a las tareas de cuidado, se subvalora su contribución al hogar en particular y a la sociedad en general. Adicionalmente, las personas que ofrecen sus servicios domésticos en el mercado de trabajo, obtienen bajas remuneraciones y condiciones de empleo precarias. (Pautassi, op. cit: 85-93).

Cuando hablamos de género, no hacemos referencia de una configuración identitaria individual de las personas. Se trata de una categoría que repercute críticamente en todas las relaciones sociales, en la división sexual del trabajo, la distribución de recursos y las jerarquías entre hombres y mujeres. El género está sumergido en todas las relaciones sociales, al ser visualizado es posible dar cuenta del modo en que los procesos organizan las relaciones con el objetivo de actuar para transformarlas; al ser negado se naturaliza y se perpetúan las desigualdades. Durante las décadas de los 80 y 90, se produce un giro conceptual y político y el género comienza a comprenderse como un asunto centrado en la

sociedad y en el ser humano, ya no como cuestión particular de las mujeres. La categoría de género envuelve lo relacional: lo femenino y lo masculino tienen vinculación entre ambos. (Levin y otros, 2014: 17).

El sexo, por un lado, reviste las diferencias anatómicas y fisiológicas entre mujer y varón. La noción de género, por otro lado, hace referencia a una construcción social desigual representada por jerarquías entre sexos que dan lugar a relaciones asimétricas de poder. En otras palabras, el género incluye a todos los atributos y relaciones sociales cambiantes, y además; refiere a lo que la sociedad designa como propio de lo masculino o como propio de lo femenino. El género es una construcción social cambiante de acuerdo a los diferentes grupos sociales y épocas, se construye por medio de procesos de comunicación y de manejos de poder que se transmiten de diversos modos durante la crianza y la educación. El género permite comprender la inequidad en áreas consideradas neutrales como las políticas públicas, el empleo, la macroeconomía, entre otras. Así, la división entre lo femenino y lo masculino, reconoció como propio de lo masculino el ámbito de lo “público” y lo “productivo”, asignando a lo femenino el ámbito de lo “privado” y de lo “reproductivo”. (Pautassi, 2007: 21-24).

Respecto de las cuestiones de género inherentes a la problemática del cuidado, es preciso indicar que las escasas coberturas de servicios de cuidado infantil fortalecen la participación central de las familias, y concretamente de las mujeres. Esto reproduce en el ámbito doméstico la desigualdad de los roles de entre varones y mujeres, ubicando a las mujeres como responsables exclusivas del cuidado infantil sin mediación de ninguna responsabilidad parental y masculina. Esta situación bloquea la autonomía de las mujeres, niños y niñas, y consolida la desigualdad en las responsabilidades públicas, privadas y familiares respecto del cuidado. (Medina Ortiz, 2015: 13).

Las responsabilidades de cuidado desproporcionadas que asumen las mujeres recubren importantes consecuencias emocionales, físicas y económicas para las mismas. Al naturalizar estas consecuencias se afirma que es un costo invisible porque existe pero no se atiende la cuestión. Que las mujeres realicen el trabajo de cuidado en condiciones desfavorables, implica que renuncien a su inserción en el mercado de trabajo, a sus tiempos de ocio. Estos problemas generados en el interior de las familias son comprendidos

como problemas privados de cada familia y en particular como una responsabilidad especial de las mujeres. Esto anula la posibilidad de pensar que el Estado, entre otros actores, como un responsable clave en las tareas de cuidado. (Zibecchi, 2014: 22).

De acuerdo a Pautassi (2007: 27-31), no es suficiente la igualdad formal, conseguida a finales del siglo XX que representa la igualdad referente al status legal entre varones y mujeres como sujetos de derecho. Resulta de suma necesidad la concreción de la igualdad material o estructural que implica el reconocimiento de que no todos los sectores de la población poseen, en igual medida, los medios para desarrollarse como personas y participar plenamente en la organización en las distintas esferas sociales. Es por esto, que se necesita de la adopción y aplicación de medidas de equiparación especiales. El diseño de programas y políticas “ciegas” al género, intenta abstraer a las mujeres de contexto social de sus vidas. Además de no comprender que las relaciones de género son dinámicas y cambiantes. Por lo tanto, adoptar una perspectiva de género implica dejar de promover instituciones y políticas incapaces de introducir transformaciones en el sistema.

Visualizar y trabajar sobre la problemática de género que subyace al interior de la problemática del cuidado y le relega el conjunto de tareas que conforman el mismo de manera exclusiva a las mujeres, es fundamental y urgente. Mientras las políticas públicas no atiendan la desigualdad de género que se producen en torno a esta temática, trabajando sobre los condicionamientos culturales y económicos que operan históricamente sobre la figura de las mujeres, solo se favorecerá la reproducción y el simultáneo aumento de la desigualdad ya existente entre varones y mujeres. Un buen punto de partida puede ser comenzar por comprender al cuidado como un derecho universal y del que no solo las familias, ni las mujeres son garantes, sino que también existen otros actores sociales - Estado, mercado, organizaciones de la sociedad civil- que se configuran como proveedores del mismo y deben contribuir a mejorar la organización y distribución de las tareas de cuidado en favor del aumento de la equidad entre géneros.

### **2.3 La transversalización del enfoque de derechos y el enfoque de género**

*“El cuidado sólo puede ser comprendido en el marco de una relación social que presenta características particulares y específicas que la diferencian de otras relaciones que se dan en ámbitos distintos”.* (Zibecchi, 2014: 13).

La injusta distribución de responsabilidades en la organización del cuidado implica desigualdades sociales y de género. Es por eso que para el desarrollo de este estudio se utilizará el enfoque de derechos humanos y el enfoque de género.

La transversalización entre derechos y políticas de género tiene como objetivo fortalecer la institucionalidad tanto de las políticas públicas, como de las políticas sociales, dando a los Estados un margen de autonomía para decidir la estrategia de desarrollo siempre y cuando la misma sea respetuosa de los compromisos jurídicos asumidos. (Pautassi, 2008: 20).

Según Naciones Unidas (2006: 18-19), los enfoques de derechos humanos y de género se fortalecen recíprocamente y actúan de modo complementario. Al incorporar las cuestiones de género en las actividades de desarrollo, se requiere la articulación con la perspectiva de género para favorecer el logro de la igualdad en ese terreno. El enfoque basado en los derechos humanos se apoya sobre normas internacionales de derechos humanos. Si el enfoque de derechos humanos está resguardado por sistemas nacionales de rendición de cuentas, puede robustecer considerablemente el progreso hacia la igualdad de género. Tanto el enfoque de género como el enfoque de derechos, pueden aplicarse a todas las actividades de desarrollo. Ambos enfoques deben atender y favorecer las actividades en el bienestar de grupos concretos, la potenciación de la autonomía y la participación en la toma de decisiones. Dichos enfoques pueden utilizar en las etapas de diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de legislación, políticas y programas. En la práctica, los procesos que incorporen la perspectiva de género pueden ser facilitadores para introducir el enfoque de derechos humanos. Sin embargo, si la aplicación de los enfoques es una exigencia meramente técnica sin consecuencias reales, es probable que su incorporación no de resultados.

*“El enfoque de género y el de derechos humanos son constitutivos de la política social por su raíz institucional y su normatividad jurídica lo cual otorga racionalidad y previsibilidad al tratamiento de los problemas*

*complejos de su campo así como también certeza y legitimidad a las decisiones y acciones políticas orientadas a su resolución en clave de democracia y desarrollo” (Levin y otros, 2014: 19).*

No se puede restringir el cuidado a las mujeres, sino reconocerlo como un derecho para todos los ciudadanos, promoviendo su integralidad y su universalidad. Comprender al cuidado como un derecho implica la consolidación de un campo de poder para sus titulares, crea obligaciones y deberes, admitiendo a través del principio de exigibilidad la posibilidad de realizar un reclamo ante una autoridad independiente. Debemos entender que el cuidado infantil se configura como una preocupación central de las sociedades y no como una preocupación particular y atribuible solo a las mujeres. (Díaz Langou y Aulicino, 2011: 19).

*“No se trata de promover únicamente una mayor oferta de cuidado – de por sí indispensable – sino de universalizar la responsabilidad, la obligación, la tarea y los recursos necesarios para el cuidado. Será la única forma que trascienda los compromisos inmediatos y que se inserte como un derecho humano fundamental: el derecho a ser cuidado y a cuidar”*, (Pautassi, 2007: 41).

La política pública es considerada como una estrategia de acción colectiva deliberadamente diseñada y calculada en función de ciertos objetivos. La misma supone procesos, decisiones y resultados atravesados por conflictos de intereses entre las racionalidades organizativas y de acción y las perspectivas evaluadoras. (Pautassi, 2008: 3-4).

Para que los intereses de los ciudadanos se transformen en objeto de acción gubernamental, los mismos deben constituirse en problemas de carácter público que sensibilicen a los funcionarios gubernamentales frente a tales problemáticas. El proceso de formulación y ejecución de una política de género implica contar con marcos teóricos, diagnósticos, indicadores de género e información desagregada por sexo. La transversalización supone formular políticas con equidad de género, aunque se debe incorporar la equidad social en general. La consideración de las mujeres como grupo vulnerable o la incorporación de las mujeres como beneficiarias de programas sociales nada tienen que ver con la formulación de políticas con perspectiva de género. Incorporar esta perspectiva a las políticas requiere tener en cuenta la desigual distribución del poder a nivel político, económico y social. El enfoque de género debe fundirse con el enfoque de derechos e impregnar la política en función de lograr la transversalización. (Pautassi, op cit.: 5-6).

En este sentido, el enfoque de derechos como marco conceptual basado en normas internacionales de derechos humanos, apunta a la promoción y protección de los mismos; además posibilita el análisis de las desigualdades sociales, políticas, económicas y culturales relativas a los problemas del desarrollo. Por otro lado, el enfoque de género como dimensión de análisis de los problemas sociales permite poner en evidencia las desigualdades jerárquicas y de poder entre varones y mujeres vinculadas al bienestar y a la protección social. Incorporar el enfoque de derechos y el enfoque de género a las cuestiones relativas al cuidado, implica reconocer al mismo como un derecho universal y deslegitimar la idea que entiende al cuidado como una responsabilidad individual y como una tarea exclusiva a cargo de las mujeres. Por lo tanto, la utilización combinada de ambos enfoques contribuirá en favor del análisis, la problematización y la atención de las desigualdades sociales y de género que se gestan en torno al cuidado, en general, y al cuidado infantil, en particular.

## **CAPÍTULO III**

### **3. Los Centros de Acción Familiar**

Los Centros de Acción Familiar<sup>9</sup> son espacios de Promoción y Protección Integral de Derechos que brindan atención integral a niñas, niños y adolescentes. Sus actividades son abordadas desde una función preventiva y reparadora.

En 1947, durante el primer gobierno de Juan Domingo Perón se crean los Centros de Acción Social (CAS), o también llamados Centros de Orientación Familiar, cuya función principal consistía en organizar a la comunidad para que logre la superación de problemas mediante la acción conjunta de las familias con el Estado, con el objetivo de evitar la desintegración familiar.

El contexto histórico y social de creación de estas instituciones se encuentra atravesado por el ingreso de la mujer en el mercado laboral, convirtiéndose esto en un requisito que se debían cumplir las madres para que los niños y niñas puedan ingresar al CAS. Las madres trabajadoras debían presentar un escrito que certificara las tareas laborales que desempeñaban, como así también el horario en que cumplimentaban las mismas. El tiempo que los niños y niñas pasaban dentro de estas instituciones, era el mismo en que sus madres cumplían su jornada laboral, siendo la función específica de estos Centros la alimentación, el traslado a la escuela de niños y niñas y la ayuda en la realización de tareas escolares.

En 1977, los CAS cambian su denominación por la Centros de Acción Familiar, (CAF), cuya función será el fortalecimiento de los grupos familiares. De esta manera, las instituciones hacia el interior debieron transformarse, no solo cambiando sus nombres sino también los criterios de admisión de niños y niñas, cuyo requisito de ingreso era pertenecer a familias excluidas del mercado laboral. Por tal motivo, se crean nuevos CAF, pero esta vez ubicados territorialmente para atender a los sectores en situaciones de mayor vulnerabilidad social.

El proyecto institucional de los CAF posee como marco normativo las Leyes Nacionales n° 26.061 “De Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes” y n° 26.233 “De Regulación de los Centros de Desarrollo Infantil”, la Ley Provincial n°

---

<sup>9</sup> Información obtenida de la web del Gobierno de Santa Fe.

12.967 “De Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes”, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas y los lineamientos generales de la Secretaría de Políticas Sociales y la Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia.

A nivel nacional la Ley Nacional n° 26.233, sancionada el 28 de marzo de 2007 y promulgada el 24 de abril 2007, comprende la regulación, desarrollo y promoción de los Centros de Desarrollo Infantil como espacios de atención integral de niños y niñas comprendidos entre los 0 y 4 años de edad, que realicen acciones para instalar capacidades que favorezcan la promoción y protección de los derechos de niños y niñas, tanto en el ámbito familiar como en el comunitario.

De acuerdo a la Resolución n° 000086<sup>10</sup> del gobierno de la provincia de Santa Fe en la que se establece el marco institucional de los CAF, los principios orientadores de estos Centros son: los abordajes integrales; la atención de cada niña y niño en su singularidad; la estimulación temprana a fin de optimizar su desarrollo integral; la igualdad de oportunidad y trato; la socialización e integración con las familias y los diferentes actores del nivel local; el respeto a la diversidad cultural y territorial; el desarrollo de hábitos de solidaridad y cooperación para la convivencia en una sociedad democrática; y por último, el respeto de los derechos de niños y niñas con necesidades especiales, promoviendo su integración.

Los Centros<sup>11</sup> tienen la misión de garantizar: la idoneidad de su personal; las normas de higiene, seguridad y nutrición; las instalaciones físicas adecuadas para su correcto funcionamiento; los controles periódicos de crecimiento y desarrollo requeridos para cada edad; las condiciones de admisibilidad y permanencia que no podrán discriminar por origen, nacionalidad, religión, ideología, nivel socio económico, género, sexo o cualquier otra causa; la organización del servicio atendiendo a las necesidades de cada grupo etáreo; una relación adecuada entre número de niños y niñas asistentes y la cantidad de personal a su cargo; y además, un sistema de registro que permita el seguimiento del crecimiento y desarrollo de cada niño y niña. Para el cumplimiento de sus objetivos los Centros podrán interactuar en sus instalaciones con servicios educativos o sanitarios, o articular con otras

---

<sup>10</sup> En vigencia desde el 27 de Febrero de 2013.

<sup>11</sup> Ley n° 26.233 de Promoción y Regulación de los Centros de Desarrollo Infantil.

instituciones y servicios del espacio local actividades culturales, educativas, sanitarias y toda otra actividad que resulte necesaria para la formación integral de los niños y niñas. La acción de este tipo de instituciones debe asimismo integrar a las familias para fortalecer la crianza y el desarrollo de sus hijos, ejerciendo una función preventiva, promotora y reparadora.

En la actualidad, los CAF se configuran como espacios de Promoción, Protección y Restitución Integral de derechos de los niños y niñas. Su acción de enmarca en el Paradigma de la Protección Integral que reconoce a los niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos de derechos, promoviendo de esta manera un nuevo marco conceptual y operativo de abordaje de las políticas públicas. Los Centros de Acción Familiar se orientan, en tarea conjunta con la familia, otros organismos e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, a fortalecer el desarrollo integral de cada niño, centrandlo el trabajo en la construcción de su identidad en el barrio y/o comunidad donde vive. También se focaliza el trabajo en el abordaje de las singularidades, para poder responder de modo eficiente a la construcción de ciudadanía. El trabajo que se desarrolla en los CAF implica un abordaje integral de las complejidades sociales, situando la trayectoria de cada niño o niña en relación a su contexto y a sus familias; pensándolos como sujetos portadores de derechos. Dentro de la especificidad de los objetivos de los CAF pueden mencionarse:

- desarrollar prácticas institucionales de promoción y protección de los derechos que garanticen el respeto a la singularidad de cada niño o niña.
- configurarse como espacio de referencia para los jóvenes a partir de propuestas artísticas, lúdicas y/o laborales.
- gestar espacios recreativos y lúdicos que viabilicen el pensamiento crítico y la mayor autonomía de niños, niñas y adolescentes.
- planificar y desplegar en conjunto con las familias estrategias de abordajes de situaciones problemáticas de los niños, niñas y adolescentes que requieran de asesoramiento y/o acompañamiento.

- fomentar un abordaje interdisciplinario, interinstitucional e interministerial, promoviendo el trabajo en red como metodología de abordaje de las complejidades sociales.
- incorporar la perspectiva de género como elemento necesario para favorecer el enriquecimiento e integralidad del trabajo cotidiano.

Los Centros de Acción Familiar deben promover la gestión asociada y el trabajo en red, deben constituirse como articuladores y dispositivos:

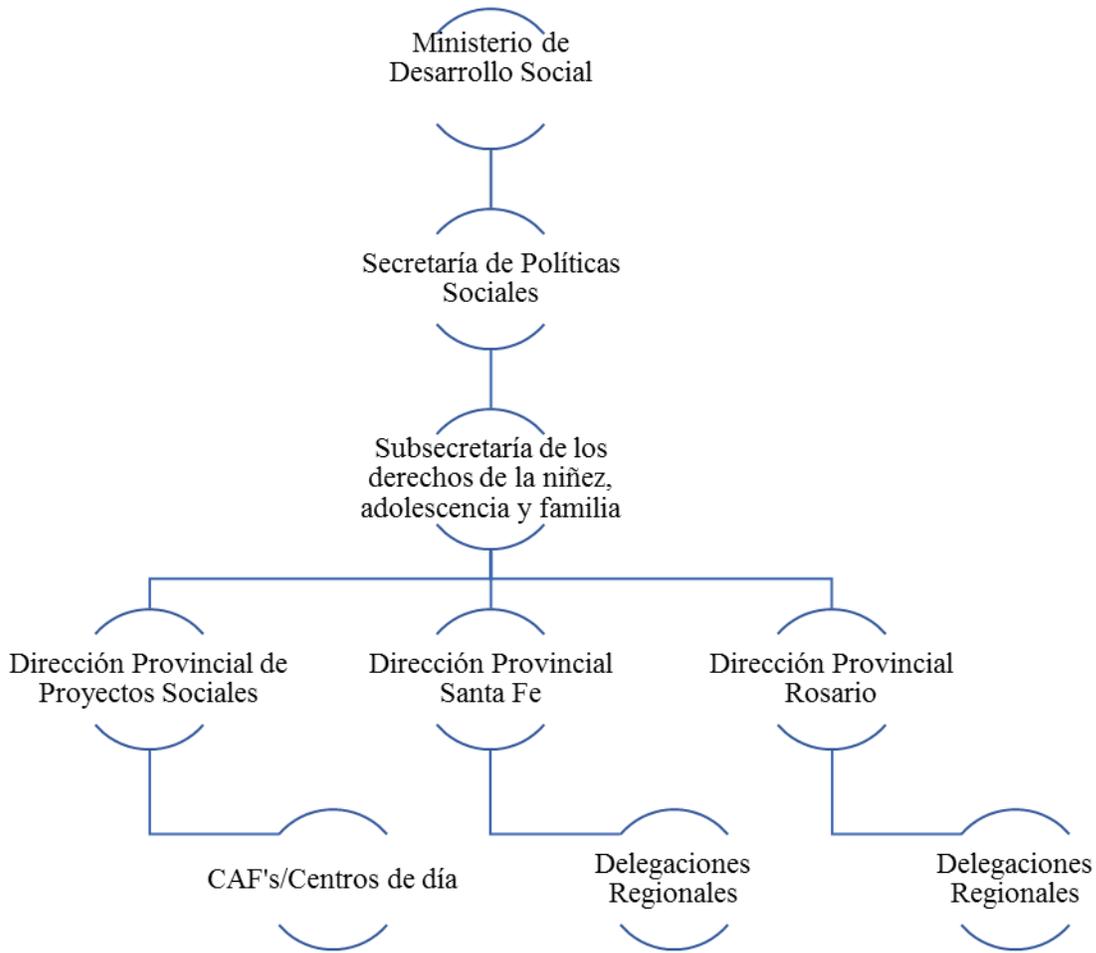
- por un lado, entre los recursos y organizaciones vinculadas al entorno de los niños y niñas, en un sentido promocional y preventivo.
- por otro lado, entre el primer y segundo nivel de intervención del Sistema de Protección de los Derechos de Niñez, Adolescencia y Familia, frente a situaciones de vulneración de derechos donde se demande de la discusión anterior a la adopción de medidas excepcionales.

Los CAF están comprendidos en la Dirección Provincial de Proyectos Sociales que depende de la Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia y esta, a su vez, se enmarca dentro del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Santa Fe.

**Cuadro 2 - Dependencia administrativa de los CAF <sup>12</sup>:**

---

<sup>12</sup> Fuente de elaboración propia en base a la estructura funcional de la Secretaría de Políticas Sociales en el año 2016.



Si entendemos a los CAF, tal como lo expone la Resolución n° 000086, como espacios de referencia territorial, como lugares de encuentro y vinculación de niños, niñas y adolescentes, focalizados en la construcción de una identidad propia y comunitaria, es importante señalar como se aborda la dimensión de fortalecimiento familiar y comunitario a nivel nacional y dentro de la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

La Ley Nacional n° 26.061 reconoce a la familia como el ámbito privilegiado para el desarrollo de las niñas, niños y adolescentes. De esta manera, le confiere a la familia la responsabilidad de garantizar el pleno ejercicio de sus derechos y a la comunidad el derecho de participar activamente en el cumplimiento efectivo de los mismos. Incluso, reglamenta que los organismos del Estado deben promover políticas, programas y asistencia para que las familias puedan asumir dicha responsabilidad. A partir de este marco, se generan políticas de intervención orientadas hacia la familia y hacia la

comunidad. Al interior de la Línea de Fortalecimiento Familiar y Comunitario se concentran las acciones dependientes de los Órganos provinciales de niñez, enfocadas a consolidar el rol de la familia, la comunidad y sus organizaciones con el fin de promocionar y garantizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Además existen acciones de asistencia, cuando la amenaza o vulneración de derechos es consecuencia de dificultades materiales, económicas, laborales, de vivienda, de salud, educación así como también acciones de prevención de la vulneración de los derechos. (Ministerio de Desarrollo Social, 2015: 93).

A nivel nacional, la Línea de Fortalecimiento Familiar y Comunitario reúne un total de 1.451 dispositivos dependientes de los Órganos Provinciales de Niñez. De acuerdo al Ministerio Social (2015: 95- 114), estos dispositivos son agrupados en ocho tipos:

- Centro de Desarrollo Infantil y Centros de Desarrollo Infantil y Familiar: ambos dispositivos brindan atención integral, servicios de cuidado, educación y diversas actividades con el objetivo de favorecer el óptimo desarrollo de las niñas y niños de 0 a 4/5 años. Funcionan como espacios de contención, bajo el cuidado de personal capacitado para la atención de la primera infancia, y la supervisión constante de profesionales (nutricionistas, trabajadores sociales, psicólogos y psicopedagogos, entre otros). Los Centros de desarrollo infantil y familiar ofrecen, además, una serie de actividades para niñas, niños y adolescentes que se ubican en la franja etárea de los 6 a 17 años de edad. Estos espacios tienen diferentes denominaciones: Centro de Acción Familiar, Centro de Desarrollo Infantil Integrado, Centro de Primera Infancia, Jardín Maternal, entre otros. La modalidad de ingreso es por derivación de un organismo público, organización de la sociedad y/o por demanda espontánea. Sin embargo, se priorizan la admisión de niñas y niños pertenecientes a grupos familiares atravesados por una situación de vulnerabilidad social y familiar. Dentro de este tipo de dispositivos, se encuentran los Centros de Acción Familiar, objeto de análisis de este estudio.
- Centros de Día: tienen como finalidad generar procesos de inclusión social, promoviendo acciones preventivas y reparadoras, favoreciendo el acceso de niñas, niños y adolescentes a una atención integral, a espacios educativos no formales, a la

recreación y a la inserción en el mundo del trabajo a través de la formación y la capacitación. Su propósito es acompañar y colaborar en la construcción de trayectorias y proyectos de vida de adolescentes y jóvenes, posibilitando la generación de lazos y la construcción de identidades.

- Espacio Integral de desarrollo para niñas/os y adolescentes: tienen como objetivo a través de la promoción de condiciones de equidad, fortalecer el rol de las familias en el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes en su medio familiar y comunitario. Son ámbitos complementarios a la vida familiar y escolar que apuntan a promover la permanencia escolar y el rendimiento educativo de niños, niñas y adolescentes entre 6 y 17 años, al mismo tiempo que facilitan el desempeño laboral de los adultos, mientras que sus hijos permanecen en un espacio de cuidado integral. En ellos se realizan actividades suplementarias a la educación formal y obligatoria, como apoyo escolar, actividades recreativas y culturales dirigidas a la promoción y protección de derechos.
- Programas de promoción y prevención de la vulneración de derechos: su finalidad apunta al fortalecimiento del rol de las familias y la comunidad a través de la promoción de derechos de niñas, niños y adolescentes; y de la prevención de la vulneración de los mismos.
- Programas de Protección de derechos: tienen el fin de contribuir y colaborar con las medidas de protección de derechos de niñas, niños, adolescentes y sus familias, ante la amenaza o vulneración de los mismos, con el objetivo de preservarlos, restituirlos y reparar sus consecuencias, priorizando el fortalecimiento de los vínculos familiares.
- Centros Sociocomunitarios: son espacios sociales de participación que promueven la protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes mediante acciones de prevención, promoción y contención desde un abordaje comunitario. Tienen como objetivo generar procesos de inclusión en los ámbitos familiares, educativos, laborales, deportivos, recreativos y comunitarios, favoreciendo la participación de la comunidad y la conformación de redes, asumiendo en cada jurisdicción distinto grado de complejidad y alcance en sus objetivos.

- Las Residencias Estudiantiles: son ámbitos de convivencia constituidos con el objetivo de brindar alojamiento y asistencia integral durante el ciclo lectivo escolar, a niñas, niños y adolescentes que viven alejados de las unidades educativas.

El Sistema Integrado de Información sobre políticas públicas de niñez, adolescencia y familia<sup>13</sup> (SIIPPNAF) establece, de acuerdo a datos porcentuales, que más de la mitad de los dispositivos registrados en la Línea de Fortalecimiento Familiar y Comunitario son espacios de cuidado y educación no formales de la primera infancia pertenecientes en un 37 % a Centros de Desarrollo Infantil y en un 14 % a Centros de Desarrollo Infantil y Familiar. Los Centros de Desarrollo Infantil y Familiar, además de atender a la primera infancia, amplían su cobertura ofreciendo actividades destinadas a niñas y niños de 6 a 12 años y en menor medida, para adolescentes hasta los 17 años de edad.

En orden decreciente, siguen los Centros de Día con un 22% y los Espacios Integrales de Desarrollo para niñas, niños y adolescentes con el 13%. El resto de los dispositivos de la Línea, constituyen el 13%. Entre éstos, se encuentran los Programas de promoción y prevención de la vulneración de derechos que suman un 3% y los Programas de protección de derechos sumando un 4%, ambos son dispositivos de amplia cobertura poblacional y territorial. El restante 6% son Centros Sociocomunitarios, Residencias estudiantiles y Otros dispositivos no clasificados en esta Línea. (Ministerio de Desarrollo Social, 2015: 94-95).

Los criterios de admisión de los CAF mutarán a través del transcurso del tiempo, tal como fue expuesto anteriormente. Su denominación actual se adquirirá a mediados de los años 70. Se trata de espacios de promoción y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes a través de su atención integral y del abordaje interdisciplinario de las situaciones sociales complejas. Los CAF desarrollan sus actividades de manera coordinada con las familias e instituciones -gubernamentales y no gubernamentales- cercanas al entorno próximo de los niños, niñas y adolescentes, apoyándose en la Línea de

---

<sup>13</sup> El Sistema es una herramienta conformada por un conjunto de datos homologables que permite obtener información acerca de las acciones desarrolladas en el marco de las Políticas Públicas dirigidas a la niñez y a la adolescencia, implementadas en el ámbito de todo el Territorio Nacional. Tiene como objetivo generar el mejoramiento de los procesos de diseño, planificación, gestión, monitoreo y comunicación de las políticas dirigidas a la Niñez, Adolescencia y Familia. El SIIPPNAF tiene dependencia nacional y provincial, los organismos involucrados en dicho sistema son: Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia; Universidad de Buenos Aires (UBA); Ministerios de Educación, Salud, Desarrollo Social y Finanzas de las Provincias. Disponible en: <http://www.sipi.siteal.org/politicas/514/sistema-integrado-de-informacion-sobre-las-politicas-publicas-dirigidas-la-ninez-la>

Fortalecimiento Familiar y Comunitario con el fin de promover y garantizar el efectivo cumplimiento y ejercicio de los derechos de niños, niñas y adolescentes y consolidando el rol de la familia, la comunidad y sus organizaciones en dicho proceso.

### **3.1 Los Centros de Acción Familiar en la provincia de Santa Fe**

La provincia de Santa Fe <sup>14</sup> cuenta con una población de 3.194.537 habitantes<sup>15</sup>. La misma cuenta con 50 municipios y 312 comunas agrupadas en 19 departamentos. Se encuentra ubicada en la región Centro-Este de la República Argentina, al sur del Continente Americano. La superficie total que ocupa es de 133.007 km<sup>2</sup>. En su eje norte-sur, tiene una longitud de 720 km y en su eje este-oeste alcanza los 380 km. Su ciudad capital es Santa Fe de la Vera Cruz. Esta ciudad está ubicada a 475 km de la Capital Federal, provincia de Buenos Aires.

En la provincia de Santa Fe encontramos 29 Centros de Acción Familiar<sup>16</sup> (CAF) distribuidos en el territorio y que podemos agrupar en los nodos:<sup>17</sup> Reconquista, Rafaela, Santa Fe, Rosario y Venado Tuerto.

Administrativa y políticamente, los CAF forman parte del segundo nivel de intervención del Sistema de Protección de Derechos de la Niñez, la Adolescencia y la Familia de la provincia de Santa Fe.

---

<sup>14</sup> Información obtenida a través del portal web del Gobierno de Santa Fe.

<sup>15</sup> De acuerdo al último censo nacional de población, hogares y viviendas, realizado en el año 2010.

<sup>16</sup> La provincia de Santa Fe contaba con 31 CAF, aunque actualmente funcionan los 29 Centros de Acción Familiar mencionados en el cuadro expuesto a continuación ya que el CAF n° 14 ubicado en la localidad de Helvecia y el CAF n° 22 ubicado en la ciudad de Santa Fe no están funcionando.

<sup>17</sup> Se entiende por nodo a las cinco regiones en las que se organiza la provincia y representan espacios simbólicos, con anclaje en el territorio, la historia, las identidades y la cultura. Permiten construir vínculos, caminos, y valores compartidos, respetando la diversidad. Esta nueva organización del territorio incorpora la planificación estratégica como herramienta de análisis y toma colectiva de decisiones, fortalece la construcción participativa de políticas públicas y promueve el desarrollo del trabajo en red para consolidar una provincia integrada y solidaria. A partir del año 2008 se inició, en la provincia, un proceso de regionalización con el objetivo de descentralizar el Estado provincial, generar una mayor proximidad con la ciudadanía y establecer una relación institucional con los municipios y comunas, basada en la coordinación y en el fortalecimiento de las autonomías locales. Dicha información se encuentra disponible en el portal web del Gobierno Provincial.

**Cuadro 3: Centros de Acción Familiar en la provincia de Santa Fe<sup>18</sup>.**

CAF N°	LOCALIDAD	DOMICILIO	NODO
1	Rosario	Arijon 647	Rosario
2	Rosario	Av. De los Trabajadores	Rosario
3	Santa Fe	República de Siria 6555 (Barrio María Selva)	Santa Fe
4	San Cristóbal	Urquiza 1060	Rafaela
5	Vera	Juan de Garay 2260	Reconquista
6	Esperanza	25 de Mayo 1840	Santa Fe
7	Tostado	Independencia y Roca	Rafaela
8	Las Rosas	Mendoza 781	Rosario
9	Reconquista	Pueyrredón 680	Reconquista
10	Santa Fe	San Martín y Busaniche (San José del Rincón)	Santa Fe
11	Venado Tuerto	Garibaldi 387	Venado Tuerto
12	Laguna Paiva	1 de Mayo 1347	Santa Fe
13	Santa Fe	Bolivia 3751 (Barrio Barranquitas)	Santa Fe
15	Rosario	Italia 2050	Rosario
16	Rosario	Pje Mineti 2632	Rosario
17	El Trébol	Balcarce 217	Rosario
18	Santa Fe	Abipones 10000	Santa Fe
19	Santa Fe	Barrio El Pozo	Santa Fe
20	Rosario	Derqui 7623	Rosario
21	Santa Fe	Padre Quiroga 2230	Santa Fe
23	Santa Fe	Amenabar y Estrada (Barrio San Lorenzo)	Santa Fe

<sup>18</sup> Fuente de elaboración propia en base al Listado de CAF de la provincia de Santa Fe. Disponible en: [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/177691/869823/file/CENTRO%20DE%20ACCI%C3%93N%20FAMILIAR%20\(CAF\).pdf](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/177691/869823/file/CENTRO%20DE%20ACCI%C3%93N%20FAMILIAR%20(CAF).pdf)

24	Santa Fe	Las Flores II	Santa Fe
25	Santa Fe	Barrio FO.NA.VI Centenario	Santa Fe
26	Santa Fe	Teniente Loza y Mansilla (Barrio San Agustín)	Santa Fe
27	Santa Fe	Alto Verde      Manzana II	Santa Fe
28	Santo Tomé	Libertad 2553	Santa Fe
29	Coronda	España 2228	Santa Fe
30	Rafaela	Avele y Perusia	Rafaela
31	Colastiné Norte	Ruta 1 km. 3	Santa Fe

De acuerdo a la Ley Nacional 26.061, el Sistema de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes está conformado 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 las niñas, niños y adolescentes, y establece los medios a través de los cuales se asegura el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño, demás tratados de derechos humanos ratificados por el Estado argentino y el ordenamiento jurídico nacional.

Es importante señalar que la provincia de Santa Fe, el Sistema de Protección de Derechos de la Niñez, la Adolescencia y la Familia se encuentra organizado en dos niveles de intervención (ver anexo 6). El primer nivel incluye los servicios locales (gobiernos locales) de promoción y protección de derechos que dependen de los municipios y comunas y las instituciones estatales que están presentes en el territorio, mientras que el segundo nivel (Gobierno Provincial) incluye a la Subsecretaría de Promoción de Derechos de Niñez, Adolescencia y Familia que contiene a las Direcciones Provinciales de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y, por otro lado, la Dirección de Proyectos Sociales que contiene a los CAF. El primer nivel de intervención toma medidas de protección integral; en cambio, el segundo nivel se ocupa de las medidas de protección

excepcional. Si bien los CAF forman parte de la estructura del segundo nivel, intervienen en la órbita de las medidas de protección integral.

El primer nivel de intervención, de acuerdo al art. 30 de la Ley Provincial 12.967, tiene expresión institucional en los Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos conformados, (Municipios y Comunas), y se estructura a partir del accionar articulado de distintos actores territoriales tales como efectores del sector salud y educación, Centros de Acción Familiar, ONG's, y otras instituciones que trabajan con niños, niñas y adolescentes; interviniendo en forma coordinada en aquellos casos en que se vulnera el derecho de un niño o niña.

El Servicio Local, cumple una función preventiva, desplegando estrategias para la promoción de derechos de la población. El ámbito local tiene competencia originaria para la adopción de medidas de protección integral pudiendo requerir la asistencia técnico-jurídica de las Autoridades Administrativas Regionales o Provinciales cuando lo considerare pertinente.

Las medidas de protección integral<sup>19</sup> son adoptadas y aplicadas por la autoridad administrativa (local-municipal) de promoción y protección competente ante la amenaza o violación de los derechos o garantías de una o varias niñas, niños o adolescentes individualmente considerados (ver anexo 6), para preservar o restituir a los mismos el goce y ejercicio de los derechos amenazados o vulnerados o la reparación de sus consecuencias.

El segundo nivel de intervención (ver anexo 7), es el responsable de brindar asistencia técnica y jurídica a los Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos para la intervención concreta y para el diseño de programas. Este segundo nivel de intervención actúa en coordinación con los Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos.

La principal competencia del segundo nivel de intervención, una vez agotadas las instancias de adopción de las medidas de protección integral del primer nivel, tiene que ver con la adopción y aplicación de las medidas de protección excepcionales<sup>20</sup> que implica la

---

<sup>19</sup> Las medidas de protección integral se encuentran establecidas en el artículo 50 de la ley provincial n° 12967 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

<sup>20</sup> Las medidas de protección excepcionales están comprendidas en el artículo n° 51 de la ley provincial n° 12967 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

separación de niños, niñas y adolescentes de su ámbito familiar y su cuidado en ámbitos familiares alternativos y/o institucionales, teniendo en cuenta que la separación del ámbito familiar debería ser siempre una medida de último recurso y en lo posible por el menor periodo de tiempo, en consonancia con los estándares de protección de derechos de la Convención sobre los Derechos del Niño. Estas medidas tienen como objetivo la conservación o recuperación por parte del sujeto del ejercicio y goce de sus derechos vulnerados y la reparación de sus consecuencias, son limitadas en el tiempo y sólo se pueden prolongar mientras persistan las causas que les dieron origen.

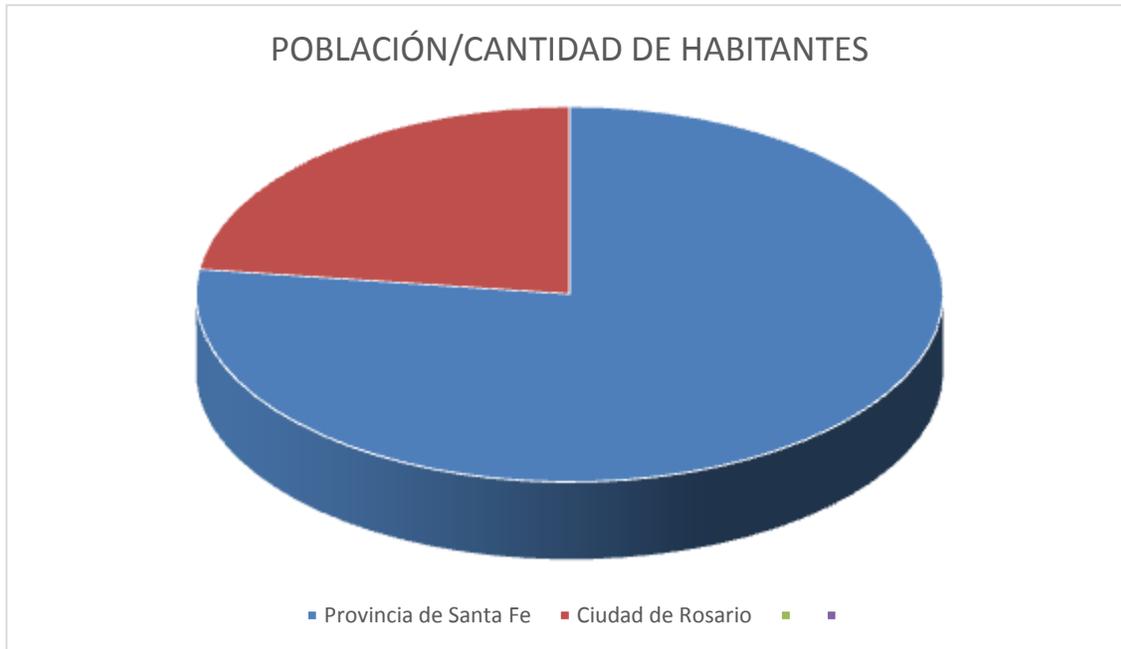
A partir de dicho recorrido, es posible determinar que dentro del Sistema de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes perteneciente a la provincia de Santa Fe, los Centros de Acción Familiar se ubican dentro de la órbita de las acciones correspondientes al primer nivel de intervención en coordinación con los demás dispositivos que conforman dicho nivel ante situaciones que impliquen la necesidad de intervenciones promoviendo derechos y desarrollando estrategias de cuidado y protección.

### **3.2 El Centro de Acción Familiar n° 2 en la ciudad de Rosario**

La ciudad de Rosario está ubicada en el centro-este argentino, en la provincia de Santa Fe y cuenta con 948.312 habitantes<sup>21</sup>. Este indicador demográfico establece que los habitantes de la ciudad de Rosario representan el 23% de la población total de la provincia de Santa Fe. Es por esto que en dicha ciudad se encuentra la mayor densidad de núcleos problemáticos relativos a la infancia, a la adolescencia y a la familia.

---

<sup>21</sup> De acuerdo a los datos disponibles en la web de la Municipalidad de Rosario obtenidos a través del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda realizado en el año 2010.



Es preciso señalar que la ciudad de Rosario atravesó y atraviesa un proceso de descentralización que comenzó en el año 1995.

La descentralización se instauró en la Argentina como una idea dominante de las reformas sociales durante los noventa. Se propuso como solución al centralismo caracterizante de la política social argentina durante la mayor parte del siglo XX, en particular en lo respectivo a los servicios de educación y salud, y también a importantes aspectos de las políticas de vivienda y alimentación. El objetivo de descentralización apuntaba a superar las falencias en la toma de decisiones decisión y gestión concentrada a nivel central. Algunos actores ven en la descentralización una oportunidad de consolidar la participación y la democracia, mientras que otros visualizan en ella un aumento en términos de eficiente en la gestión y una contribución a la resolución de problemas fiscales. (Repetto y Potenza, 2003: 11).

El acercamiento entre el Estado y lo que administra se apoya en el marco de la descentralización que compete al conjunto de servicios que el Estado otorga. En relación al campo social, la descentralización administrativa transfiere a los poderes locales las prerrogativas que antes correspondían a las administraciones centrales. Esta territorialización de la acción pública apunta a convertir el territorio local –barrio, comuna o ciudad- en un espacio donde se aplican, negocian y elaboran políticas sociales. (Castel, 2010: 165). Lo local tiene un papel fundamental porque es justamente en ese espacio en

donde se corporizan las políticas públicas. Sin embargo, estas son también incumbencia de la ley que debe imponerse en el nivel local y en ciertas oportunidades, también, contra el localismo. (Castel, op. cit.: 168).

Desde sus inicios, el objetivo del proceso de descentralización producido en la ciudad de Rosario fue generar un gobierno más eficaz, eficiente y cercano a los vecinos, promoviendo un desarrollo más armónico y democrático de la ciudad.

La política de descentralización<sup>22</sup> en la ciudad de Rosario se basó en:

- en la necesidad de generar un gobierno más cercano y participativo;
- y en el deber de diseñar un modelo de desarrollo para la ciudad más democrático capaz de sortear los desequilibrios producidos a lo largo de su historia.

El proceso de descentralización fue la respuesta a una ciudad con graves desequilibrios económicos y sociales en su territorio; que crecía en forma acelerada desbordando la infraestructura edilicia y de servicios; y que provocaba un apresurado deterioro de las condiciones ambientales del micro centro.

La descentralización municipal de Rosario tuvo tres objetivos fundamentales: a) acercar la administración a los ciudadanos para lograr una gestión más eficiente; b) planificar y gestionar las políticas y acciones a escala del distrito, permitiendo desarrollar estrategias específicas que contemplen las particularidades de la realidad de cada zona de la ciudad y c) coordinar las acciones de cada una de las áreas municipales en una gestión única a nivel del distrito.

El proceso completo de descentralización municipal en Rosario se constituyó comprendiendo cuatro grandes aspectos: reorganización funcional y operativa; reorganización administrativa; redefinición de las políticas urbanas; identificación de los lineamientos que debían seguirse en cada distrito (centro, sur, sudoeste, oeste, noroeste y norte) y definición de un nuevo modelo de gestión.

---

<sup>22</sup> La información fue extraída de la web de la Municipalidad de Rosario.

En la ciudad de Rosario existen 5 Centros de Acción Familiar (CAF): CAF N° 1, CAF N° 2, CAF N° 15, CAF N° 16, CAF N° 20.

**Cuadro 4: Centros de Acción Familiar en la ciudad de Rosario<sup>23</sup>.**

CAF	Dirección	Distrito
CAF N° 1	Arijón 647	Distrito Sur
CAF N° 2	Avenida de los Trabajadores 961	Distrito Norte
CAF N° 15	Italia 2050	Distrito Centro
CAF N° 16	Pasaje Minetti 2632	Distrito Noroeste
CAF N° 20	Derqui 7623	Distrito Noroeste

Aunque el proceso de descentralización de los CAF por distrito facilitó el acercamiento de la institución a los niños, niñas y adolescentes de los diferentes distritos, favoreciendo el trabajo con los mismos; no fue capaz de absorber la demanda de cuidado existente que siempre superó a la oferta estatal de servicios. Así, el extenso territorio provincial y su complejidad geográfica, nos plantea amplios desafíos en materia de políticas públicas orientadas al cuidado.

Como ya lo referimos a lo largo del documento, este trabajo tomará para el análisis el CAF n° 2, que se encuentra ubicado en el Distrito Norte de la ciudad, en el Barrio Lisandro de la Torre de la ciudad de Rosario.

### **3.3 Territorio, población y política pública**

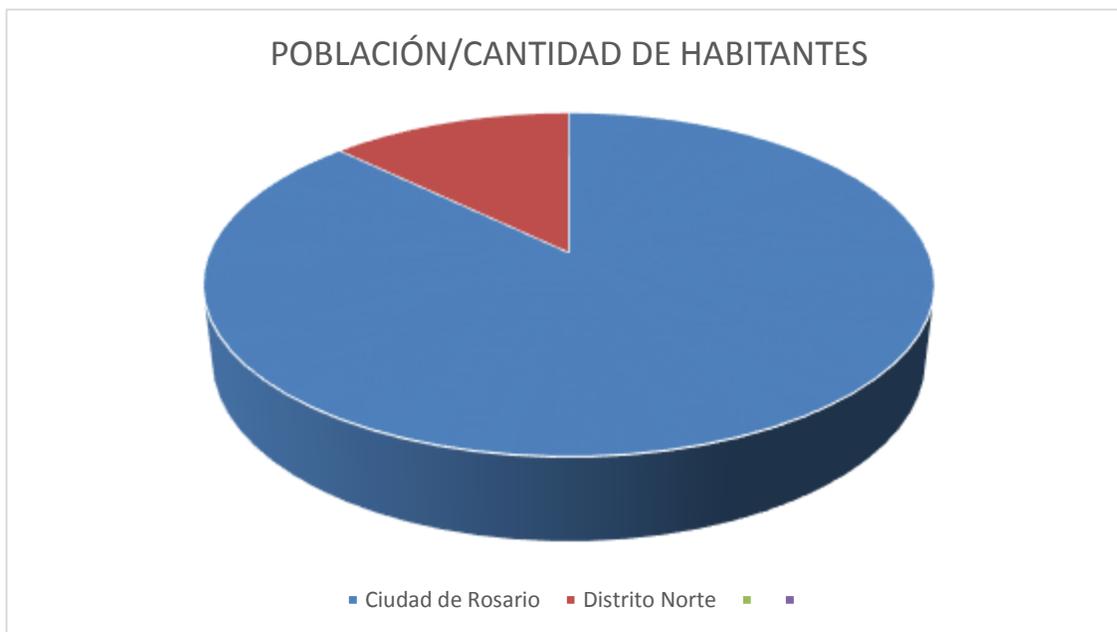
El CAF n°2 está ubicado en el Distrito Norte de la ciudad de Rosario. Dicho distrito posee

---

<sup>23</sup> Fuente de elaboración propia en base al Listado de CAF de la provincia de Santa Fe. Disponible en: [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/177691/869823/file/CENTRO%20DE%20ACCI%C3%93N%20FAMILIAR%20\(CAF\).pdf](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/177691/869823/file/CENTRO%20DE%20ACCI%C3%93N%20FAMILIAR%20(CAF).pdf)

una población compuesta por 139.173 habitantes<sup>24</sup>, 72.714 son varones y 66.459 son mujeres.

El total de habitantes del Distrito Norte representa el 13% de la totalidad de personas que habitan la ciudad de Rosario.



En relación a los demás distritos<sup>25</sup> que conforman la ciudad de Rosario, el Distrito Norte ocupa el cuarto lugar en cuanto a su número de habitantes. En porcentajes puede establecerse:

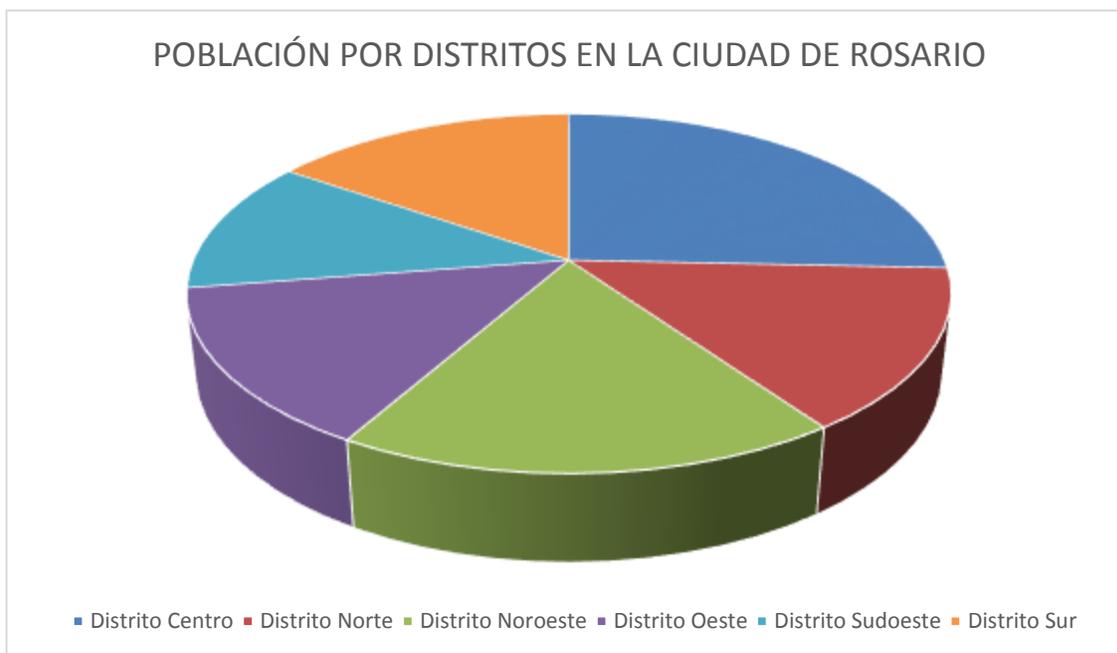
- 1) Distrito Centro: 26%.
- 2) Distrito Noroeste: 18%.
- 3) Distrito Sur: 15%.
- 4) Distrito Norte: 15 %.
- 5) Distrito Oeste: 14%.

---

<sup>24</sup> Densidad de población del distrito recalculada en el año 2012, a partir de los datos obtenidos por el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2010. Dicha información se encuentra disponible en el sitio web de la Municipalidad de Rosario.

<sup>25</sup> La información acerca de la población por distritos se encuentra disponible en el sitio web de la Municipalidad de Rosario.

6) Distrito Sudoeste: 12%.



En cuanto a la tasa de natalidad infantil<sup>26</sup> del Distrito Norte (ver anexo 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 y 15<sup>27</sup>), tomando como año de referencia el 2010, podemos relevar que era del 14,37 %, esto representa 1.857 nacidos vivos. En cuanto a la tasa de mortalidad infantil <sup>28</sup>de dicho distrito, también utilizando como indicador el año 2010, es del 4,85 %, esto representa 9 defunciones.

El CAF n° 2, estaba ubicado en el barrio Lisandro de la Torre, más conocido como Arroyito, es un barrio de la ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe, Argentina.

Se encuentra en una zona de importante actividad comercial, delimitado por la Avenida Alberdi y el Río Paraná.

---

<sup>26</sup> De acuerdo a datos disponibles en el sitio web de la Municipalidad de Rosario. La información proporcionada es en base a una elaboración propia de la Dirección General de Estadística de la Municipalidad de Rosario sobre los informes estadísticos de hechos vitales (nacimientos, defunciones, matrimonios) provistos por el Registro Civil y Ministerio de Salud de la provincia de Santa Fe.

<sup>27</sup> Dichos anexos dan cuenta del proceso de descentralización que atravesó la ciudad de Rosario para exponer la estructura y funciones del Distrito Norte mencionando: el Centro Municipal Villa Hortensia, los establecimientos educativos, las vecinales, los clubes, los centros de salud, los hospitales, los centros culturales, los centros de convivencia barrial, los centros de integración comunitaria y las bibliotecas que se encuentran en el distrito antes mencionado.

<sup>28</sup> Datos disponibles en el sitio web de la Municipalidad de Rosario. Datos de la Dirección General de Estadística de la Municipalidad de Rosario sobre los informes estadísticos de hechos vitales provistos por el Registro Civil y Ministerio de Salud de la provincia de Santa Fe.

### **3.4 Análisis de las intervenciones del Centro de Acción Familiar n° 2**

Si analizamos las intervenciones que se dan en CAF n° 2, es necesario abordar las capacidades institucionales tanto en términos de recursos humanos, como en términos de recursos económicos.

Al comenzar a indagar el funcionamiento del CAF n° 2, es preciso indicar que es una institución que se financia a través del presupuesto que le asigna el Estado Provincial. Adicionalmente, cuenta con aportes de una cooperadora del Barrio Lisandro de la Torre que solventa los gastos de los paseos de niños y niñas cuyos grupos familiares no cuentan con recursos económicos suficientes, inclusive suelen hacerle regalos a la población infantil que concurre al Centro de Acción Familiar.

El objetivo de este Centro de Acción Familiar, de acuerdo al relato de los profesionales, apunta a la restitución de derechos de niñas y niños en todos los ámbitos donde se vean vulnerados. La institución intenta alcanzar este objetivo a través del diseño de diferentes estrategias planteadas teniendo en cuenta la particularidad de cada situación y trabajando de manera articulada con el grupo familiar. En ocasiones, algunos grupos familiares expresan resistencias respecto de las estrategias que se proponen, lo que requiere de un trabajo más profundo con esas familias.

Desde la institución se entiende al cuidado como integral y se plantea que el cuidado ideal es el que se encuentra en el seno familiar, siempre y cuando no sea la familia quien vulnere los derechos de un niño o niña. Se entiende que el cuidado comprende la alimentación, la educación, la salud, el desarrollo y el fortalecimiento de las aptitudes de los niños y las niñas. Se plantean, en general, estrategias de intervención que no impliquen la institucionalización de la población infantil. Aunque en situaciones atravesadas por problemáticas de violencia, abuso o desnutrición se propone la institucionalización, ya que se hace necesaria una mirada integral de todos los profesionales en el día a día del niño o niña.

El CAF n° 2 permanece abierto desde las 7:30 horas de la mañana, horario en el que ya comienzan a ingresar niños y niñas. El horario de ingreso está pautado hasta las 9 de la mañana. Sin embargo, dicha pauta no limita la entrada a la institución de la población

infantil que llegué después de ese horario. Desde dicho espacio se brinda el desayuno y almuerzo a los niños y las niñas concurrentes.

#### **3.4.1 Descripción de tareas y funcionamiento del CAF n° 2:**

Dicha institución cuenta con diferentes espacios -bajo la denominación de salas y talleres- dirigidos por coordinadoras. Existen cinco salas diferentes y en cada una de ellas hay aproximadamente quince niños. Los talleres que se dictan están divididos de acuerdo a las franjas etareas de niñas y niños. Los espacios se dividen en franjas que van desde el año a los 3 años; de los 4 a los 5 años, de los 6 a los 7 u 8 años; y luego el grupo de los niños y niñas más grandes que llega hasta los 12 años. Se trata de uno de los CAF de la ciudad de Rosario que trabaja con pre adolescentes, en estos casos se trabaja sobre la autonomía progresiva para que los mismos puedan prescindir de la asistencia a la institución y fortalecer su subjetividad. Con los niños y las niñas más pequeñas se trabaja en base a sus necesidades de estimulación temprana y del servicio de fonoaudiología. En cambio, con los grupos a partir de los 4 años en adelante se trabaja en talleres de huerta, reiki, gimnasia, música, cuidado del medioambiente y reciclaje.

También se trabajan talleres en relación a los derechos de niñas y niños, donde se les enseña de manera didáctica en relación a sus edades cuáles son sus derechos, tratando de llevar adelante dicha tarea desde tres ejes que se consideran fundamentales: identidad, protección y participación. Lo que se intenta desde estos espacios, según los profesionales de la institución, es poder alcanzar la incorporación en los niños y niñas de hábitos alimenticios y lograr la detección de dificultades en relación al habla, a la motricidad y al desarrollo cognitivo.

#### **3.4.2 Grupos familiares que asisten al CAF n° 2:**

En términos generales, los grupos familiares que llevan a sus hijos al CAF n° 2 están compuestos por hogares con jefatura femenina. Las mujeres que están insertas en el mercado laboral, lo están en condiciones precarias lo que significa que carecen de las protecciones sociales asociadas al mundo del empleo formal. Estas familias suelen estar atravesadas por situaciones de vulnerabilidad social que incluyen violencia tanto física como económica y psicológica. En cuanto a la situación socio-económica de los grupos

familiares, los profesionales manifiestan que la cuestión habitacional representa un obstáculo cotidiano, ya que es crítica y probablemente inmutable. Muchas familias viven en condiciones de hacinamiento y en hogares que no poseen los servicios básicos de luz, agua y gas.

La población infantil que asiste al CAF n° 2 va desde el año de edad hasta los 12. Aunque existen situaciones en que asisten pre adolescentes hasta los 14 años. Usualmente, llegan a la institución a través de derivaciones producto de situaciones de violencia familiar. Pero, en ocasiones, también llegan de manera espontánea por recomendación de vecinos que traen a sus hijos a la institución. Los niños y las niñas no permanecen un tiempo determinado en el CAF. Algunos dejan de concurrir por voluntad propia y otros transitan durante años los pasillos de dicho espacio. Desde este Centro de Acción Familiar se plantea el trabajo sobre estrategias de egresos programados. Si bien hay un ingreso, también se propone la posibilidad de un egreso que en algunos casos coincida con la entrada al colegio secundario y en otros se plantee de manera anterior, referenciando a niños, niñas y su grupo familiar con otras instituciones estatales que puedan trabajar sobre sus capacidades para potenciarlas, pero en tiempos diarios más acotados sin la necesidad de asistir todos los días de la semana. Las profesionales mencionan espacios como talleres recreativos y culturales ofrecidos en las diferentes sedes territoriales de cada distrito. Esto evitaría que niños y niñas queden permanentemente institucionalizados, durante toda su infancia y adolescencia, cooptando sus tiempos de ocio y esparcimiento.

Entre los profesionales que forman parte de la institución se pueden mencionar: dos psicólogas, una de ellas directora de este Centro, una trabajadora social, una antropóloga, una docente de educación especial, un profesor de educación física, una fonoaudióloga, una técnica en niñez y familia, una profesora de música, una profesora de reiki y una estudiante de medicina alternativa encargada del taller de yoga.

Dentro de los profesionales antes mencionados, la trabajadora social, la psicóloga y la maestra de educación especial conforman el equipo psico-social. De acuerdo a la información proporcionada por dichas trabajadoras, desde el equipo se realiza un abordaje de las demandas que presenta cada grupo familiar en relación a la vulneración de sus derechos. En algunos casos, los grupos familiares presentan problemas de acceso a los

sistemas de salud o educación, en otros las problemáticas se presentan al interior del núcleo familiar a través de situaciones de violencia. El equipo se encarga de la realización de las entrevistas de admisión, de la evaluación los ingresos otorgándole prioridad a las situaciones de mayor vulnerabilidad, de realizar un seguimiento de las situaciones familiares de niños y niñas que ingresan; y por último, de trabajar sobre el fortalecimiento familiar. En definitiva, el objetivo es que los niños y las niñas puedan prescindir del CAF, quedando referenciados en instituciones de su barrio y que a pesar de ello, tengan sus derechos garantizados. En los casos donde la situación planteada anteriormente no es posible, se apunta a trabajar con los grupos familiares, con los niños y las niñas en la restitución y el fortalecimiento de los derechos vulnerados.

El resto del personal que conforma la institución se nuclea dentro de la órbita de no profesionales e incluye a personas que dictan talleres de huerta, cuidado del medioambiente y reciclaje, personal de cocina, mantenimiento, portería y administración.

En la institución existen diferentes tipos de reuniones entre el personal que la conforma. En primer lugar, los días jueves hay reunión de todo el personal que forma parte de la institución donde se trabaja sobre cuestiones relativas al funcionamiento de la institución y al cronograma de actividades mensual (paseos, festejos). En segundo lugar, una vez por semana -aunque el día puede variar- se reúnen las coordinadoras de los talleres para trabajar sobre cuestiones propias de sus espacios, tales como la coordinación de los talleres, su modalidad y temática. En tercer lugar, el último miércoles de todos los meses se reúnen las coordinadoras de los talleres con el equipo psico-social para trabajar situaciones que se presenten como problemáticas específicas, tales como situaciones de violencia y/o dificultades de desarrollo cognitivo en niños y niñas.

### **3.4.3 El territorio y sus instituciones:**

Respecto del trabajo en red que lleva adelante el CAF n° 2, puede mencionarse que trabaja de modo articulado con la Escuela Santiago del Estero, con el Hospital de Niños, con los Centros de Salud Juan B. Justo, Juana Azurduy, Cerámica, Primero de Mayo, Independencia, Casiano Casas y con el Jardín Alida Charro. Según las profesionales del CAF n° 2, trabajan articuladamente con todos los organismos del Estado que puedan ofrecerle recursos económicos y humanos para trabajar las situaciones problemáticas. Al

trabajar en red, se intenta referenciar a los grupos familiares con instituciones de salud y educativas que puedan garantizar el ejercicio y el cumplimiento efectivo de sus derechos.

El CAF n° 2 sito en la Avenida de los Trabajadores 961 tiene la particularidad de estar ubicado sobre la misma avenida que otras instituciones de salud y educativas, tales como el Hospital de Niños Zona Norte ubicado en la altura 1331 de dicha avenida y el Jardín Alida Charro n° 1, cuya entrada se encuentra sobre la calle Ferreyra al 1348, pero su estructura edilicia se desplaza sobre la misma avenida en que se encuentra el Centro de Acción Familiar.

Respecto del Jardín n° 1 Alida Charro, funciona por la mañana y por la tarde. Cuenta con 10 secciones, cinco de 5 años y cuatro de 4 años, la que resta es integrada por ambas edades. Dicha institución se plantea un objetivo pedagógico, se trabaja en la incorporación de hábitos alimenticios que hacen a la salud y en actividades lúdicas que apuntan a la integración de las familias, niños y niñas. El jardín cuenta con una cooperadora que a través de los fondos que recauda -con actividades programadas o rifas- absorbe el monto de los pasajes de niños y niñas que carecen de recursos económicos para realizar paseos, ofrece espectáculos gratis, realiza meriendas especiales y, además, aporta a las mejoras edilicias a través de la compra de electrodomésticos o de la pintura del edificio. En relación al trabajo en red con el CAF n° 2, puede mencionarse que en las situaciones en que niños y niñas de radios muy lejanos asisten al Centro, desde el Jardín se habilita su inscripción para que puedan continuar sus actividades escolares por la tarde. Se realizan articulaciones con el CAF en situaciones donde se evidencian signos de violencia, en estos casos el jardín referencia al grupo familiar con dicha institución para que reciban el asesoramiento correspondiente. En las ocasiones que el Centro de Acción Familiar dicta talleres invita a los niños y niñas que asisten al Jardín junto al personal docente. Lo mismo se hace desde el jardín para con el CAF. Según la directora del establecimiento educativo, de un total de más de doscientos alumnos y alumnas que concurren a dicha institución, asisten al CAF un promedio que ronda entre los veinte y veinticinco niños/niñas. Quienes acuden al Centro pertenecen a grupos familiares atravesados por situaciones de vulnerabilidad social.

En cuanto al Hospital de Niños Zona Norte, se trata de un efector público provincial que trabaja con población infanto juvenil de 0 a 14 años y once meses. El mismo cuenta con

una unidad de terapia intensiva, con diferentes especialidades médicas (ginecología, urología, psiquiatría, reumatología, gastroenterología, dermatología, cardiología, traumatología, pediatría) y con servicios de Trabajo Social -formado por cuatro trabajadoras sociales-, psicología, kinesiología, odontología y fonoaudiología. Las actividades de tal establecimiento, concibiendo a la salud como un derecho, apuntan a la democratización del acceso, la prevención y la promoción de la salud. Pero también se proponen ante el egreso de los niños y las niñas de la institución que el trabajo no se agote, sino que se puedan referenciar en otras institucionales tales como escuelas, centros de salud, CAF. En particular, respecto del trabajo en red con el CAF n° 2, cotidianamente se trabajan situaciones de manera conjunta. En algunos casos el hospital pide el ingreso de niños y niñas al Centro de Acción Familiar ante situaciones de vulnerabilidad social, en otros es el propio CAF quien solicita la intervención del hospital a través del servicio de psicología que le brinda tratamiento psicológico a la población infantil y, además, referencia a los grupos familiares con dicho establecimiento.

En relación a los recursos instalados encontramos que las intervenciones presentan problemas y obstáculos y respecto a esto en este punto haremos foco sobre las deficiencias en términos de recursos humanos y recursos económicos.

En cuanto a recursos humanos, el CAF n° 2 encuentra un obstáculo difícil de sortear que posee una estrecha relación con la cuestión legal. La institución no cuenta con profesionales abogados. Esto en la práctica implica que, en no pocas ocasiones, las familias tengan que ser acompañadas a Tribunales, tanto para la realización de trámites como para solicitar asesoramiento jurídico, por la trabajadora social o la psicóloga del CAF. Esto representa la ausencia de los profesionales en la institución durante determinados días y horarios y que muchas veces ante las demandas espontaneas de ingreso, no se encuentre el equipo completo para realizar las entrevistas de admisión. Sin embargo, los grupos familiares que requieren hacer ciertos trámites de larga duración en el tiempo, sin la compañía de estas profesionales no llegan a concluirlos.

Otro de los obstáculos que puede mencionarse es el referente al personal de dicha institución, muchos de los cuales poseen licencias prolongadas o tareas adecuadas, lo que dificulta la atención integral y de calidad de los niños y las niñas que asisten al CAF.

Incluso, esta situación, bloquea el ingreso de quienes no se encuentra en situaciones de extrema vulnerabilidad social, porque no existe personal que para hacerse cargo de un número mayor de niños y niñas concurrentes.

Una tercera problemática que se identifica en las intervenciones del CAF es en relación a cuestiones del orden de lo subjetivo presentes en los grupos familiares. Se puede mencionar una resistencia por parte de ciertas familias a trabajar cuestiones problemáticas, en estos casos se acude al Programa de Acompañantes Personalizados<sup>29</sup>. Esto forma parte de las sugerencias que el equipo hace para que estos grupos tengan un acompañante que pueda trabajar con ellos en pos de la estrategia de intervención diseñada para cada situación en particular.

En cuanto a recursos económicos, puede mencionarse en el relato de los profesionales de la institución que los recursos estatales disponibles son ampliamente superados por una demanda cada vez más ascendente. La ciudad de Rosario solo cuenta con cinco CAF que no pueden absorber toda la demanda existente. Por esto, se escogen y priorizan las problemáticas de niños y niñas que encarnan situaciones de mayor vulnerabilidad social.

De acuerdo a los registros producidos, encontramos que la oferta del Estado en relación al cuidado, en el caso del CAF n° 2 y en su territorio de influencia es escasa, no solo en relación a existencia de un número insuficiente de instituciones estatales proveedoras de cuidado, sino también respecto de la ausencia de políticas públicas que garanticen los derechos al cuidado. La mercantilización de los espacios de cuidado, tales como guarderías y jardines, generan restricciones en cuanto al acceso a las redes institucionales de cuidado. Esto genera que dicho acceso quede reducido solo a los grupos que concentran mayores ingresos económicos y pueden resolver la problemática del cuidado a través de la oferta del mercado. En cuanto a la lectura sobre el lugar que ocupan las instituciones comunitarias, los profesionales exponen que son redes que se encuentran resquebrajadas e incapaces de

---

<sup>29</sup> El programa de acompañantes personalizados implica un trabajo de abordaje ambulatorio, destinado a niños, niñas, adolescentes y familias que se encuentran atravesados por diferentes problemáticas sociales que le impiden el ejercicio pleno de sus derechos. Los profesionales acompañan y asisten con herramientas que apunten a posibilitar el desarrollo integral y el cumplimiento efectivo de los derechos de niño, niña, adolescente y/o familia. Está pensado a partir de la contratación por horas de personas adecuadas para cada situación. Otra característica de importancia es que la intervención se lleva a cabo en el lugar donde se encuentran los destinatarios (domicilio, institución, hospital, barrio, plaza, calle, etc.) y allí se trabaja. Disponible en: [https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/view/full/118550/\(subtema\)/93750](https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/view/full/118550/(subtema)/93750)

solucionar el problema representado por la escasez de recursos a nivel estatal. Incluso, de ser eficientes, deberían tener una estructura amplísima para poder abordar toda la demanda social de cuidado que no es absorbida por el Estado, ni tampoco puede acceder al mercado para resolver las cuestiones relativas a la organización y provisión de cuidado.

En síntesis, es posible indicar que a pesar de la existencia de Centros de Acción Familiar distribuidos en la ciudad de Rosario que cuentan con equipos interdisciplinarios y que trabajan en red referenciando a las familias con otras instituciones tanto educativas, como culturales y de salud, no logran absorber toda la demanda de cuidado por parte de la sociedad. Esto implica la vulneración de los derechos de los grupos familiares que no pueden acceder a una oferta pública de cuidado de calidad.

### **3.5 Los derechos de niños y niñas en el escenario institucional y familiar**

De acuerdo a lo expresado por las profesionales del CAF n° 2, los niños y las niñas que asisten al mismo forman parte de grupos familiares atravesados por situaciones de vulnerabilidad social que coinciden, en la mayor parte de los casos, con situaciones de violencia familiar. La psicóloga del Centro de Acción Familiar n° 2 expresa respecto de su trabajo que:

*“estoy dentro del equipo psico-social, básicamente es..., bueno, hacer las entrevistas de admisión, evaluar las situaciones que piden el ingreso, darle prioridad a las situaciones de mayor vulnerabilidad, eh..., hacer un seguimiento de las situaciones familiares de los niños que ingresan, en..., en definitiva el objetivo sería que el CAF..., esos niños no necesiten venir, digamos. O ver de la manera de que puedan este..., eh..., dejar de venir al CAF. Pero bueno, eso no siempre pasa. Entonces bueno..., trabajar con las familias, con los grupos familiares y trabajar con los niños en el fortalecimiento de los derechos vulnerados, ese es un poco el trabajo que hacemos. (...)”* (Entrevista. Ver anexo 3).

La trabajadora social de dicha institución expone que:

*“hay familias o la mayoría de las familias con las que trabajamos son..., eh..., están a cargo de una mujer. Eh..., siempre están atravesadas por la violencia, eh..., de diferentes tipos. A veces física, a veces económica, eh..., digamos..., y siempre están o la mayoría de las veces están muy solas sin su grupo familiar ampliado. Eh..., entonces como que es, eh..., bastante difícil el trabajo. (...)”* (Entrevista. Ver anexo 4).

Al hablar de violencia no solo hablamos de violencia física, psicológica y/o económica entre sujetos adultos del grupo familiar, sino que también hablamos de situaciones de

desprotección y maltrato hacia los propios niños y niñas. En estos casos, teniendo en cuenta la normativa existente tanto a nivel internacional -CIDN-, como a nivel nacional -Ley n° 26.061- y provincial -Ley n°12.967- que protege los derechos de niños y niñas, podemos establecer que estamos ante un escenario que implica la vulneración de los derechos de este sector poblacional que atenta contra su desarrollo integral.

En cuanto a los grupos familiares de los niños y niñas que asisten a este Centro, es posible decir que se configuran dentro de la multiplicidad de tipos de familia. Ya no es posible hablar de un único modelo de familia ligado a la sexualidad y la procreación tal como lo expone Jelin, se trata de hogares, en su mayoría, de jefatura unipersonal y femenina; aunque existen familias de jefatura unipersonal masculina, como el que veremos a continuación. Lo que une a ambos tipos de familia es la situación de vulnerabilidad social que atraviesan.

Tomando el caso particular de un padre que lleva a sus dos hijos de diez y trece años al CAF, en su testimonio expone que:

*“Yo a mi hijo más chico lo fui a buscar porque lo estaban dejando..., la madre se iba los fines de semana y lo dejaba todo el fin de semana solo al nene y me llamó mi ex suegra por teléfono, eh..., y diciéndome que lo dejaban solo. (...)”* (Entrevista. Ver anexo 5).

Su hijo menor vivía en Cruz del Eje, una ciudad perteneciente a la provincia de Córdoba, el mismo se encontraba viviendo con la madre y con un hermano mayor de quince años, en varias ocasiones el niño era dejado solo en su casa sin luz. Esta situación de desprotección extrema hacia niño desencadenó que su padre decida, sin negativas por parte de la madre, ir a buscar a su hijo y traerlo a vivir con él a la ciudad de Rosario.

El padre de los niños expresa que es la única persona que está a cargo de cuidado de los mismos y al tener un trabajo que solo lo ocupa los fines de semana, en ese momento tiene que apelar a las redes amicales para resolver las tareas de cuidado y atención de sus hijos.

Esta situación particular, denota un hogar compuesto por un padre con sus dos hijos de diez y trece años atravesado por una situación de vulnerabilidad social. El padre de los niños está inserto en redes informales de trabajo que le generan ingresos que apenas le alcanzan para sobrevivir, mientras que en el momento en que trabaja se genera otra dificultad que versa sobre imposibilidad de contar con estructuras estatales que puedan garantizar el

derecho al cuidado de sus hijos. Durante los fines de semana, el padre apela a estrategias de cuidado que involucran a familias amigas en manos de las que quedan a cargo sus hijos. Es posible determinar que, como expone Castel, cuando falla el soporte privilegiado de inscripción en la estructura social, se fragilizan también los soportes de proximidad, todo esto genera una situación de vulnerabilidad social como la antes descripta.

Por otro lado, durante el transcurso que va de lunes a viernes, encuentra en el CAF un lugar que aborda y garantiza las demandas de cuidado, contención y recreación de sus hijos. Desde la misma institución se le entregan viandas de alimentos para que puedan consumir por la noche, se les da el desayuno y el almuerzo y, además, participan de los diversos talleres recreativos que ofrece el Centro. Incluso, se resalta por parte del padre la corta distancia, de apenas una cuadra, que separa al CAF de la Escuela -Santiago del Estero- a la que concurren sus hijos, esto genera menor dificultad en el traslado de los niños de una institución a otra. En este caso, podemos decir que ante las problemáticas de cuidado, las estrategias a las que apela el padre de los niños, por fuera del ámbito familiar, tienen que ver con las estructuras de cuidado que ofrece este Centro de Acción Familiar.

Si apelamos a las características generales que presentan las familias de la población infantil que concurre al CAF N° 2, sumado a que, como se dijo anteriormente, se trata en su mayoría de familias con jefatura unipersonal femenina, es posible establecer que estas mujeres están unidas al mercado laboral por redes informales y precarizadas lo que las deja totalmente desprotegidas y sin relación alguna con los derechos que poseen los trabajadores y trabajadoras del mercado de empleo formal. Aunque la oferta de cuidado en el territorio del Distrito Norte es insuficiente ya que la demanda colapsa la oferta de provisión del mismo, en los casos en que los grupos familiares en situación de extrema vulnerabilidad social acceden al Centro de Acción Familiar n° 2 se trabaja sobre la restitución de derechos que originó el ingreso de niños y niñas a dicha institución, pero no se logra la integración social de las familias ya que en la mayor parte de los casos siguen sujetas al mundo del empleo a través de redes informales de trabajo que no protegen al individuo ante las contingencias de la vida.

En relación a los trabajos a los que acceden las madres de los niños y las niñas del CAF, un actor institucional importante como la psicóloga de la institución expresa que:

*“Pero bueno..., muchas veces los trabajos que consiguen las mamás son trabajos precarizados, en negro, que no están reconocidos, este..., que por ahí duran un tiempo y después, eh..., se pierde. (...) Eh..., para tener una inclusión social lo primero es poder tener un trabajo reconocido, que sea un trabajo en blanco, que te de digamos..., otro estatus, digamos, y ciertas protecciones. Y la verdad, es que eso ocurre muy poco”.* (Entrevista. Ver anexo 3).

Debido a sus bajos ingresos, si los problemas relativos a la organización, provisión y distribución de las tareas de cuidado no pueden resolverse a través de la oferta pública de cuidado, se deberán resolver por medio de las redes de familiares y amigos más cercanas al grupo familiar.

Si entendemos al cuidado como el conjunto de actividades indispensables para nuestra reproducción en la vida diaria, es interesante contrastar las situaciones antes mencionadas con las dimensiones del cuidado propuestas por Díaz Langou y Aulicino: cuidado como trabajo, cuidado como responsabilidad y cuidado como actividad costosa.

El cuidado como trabajo implica determinar si el trabajo de cuidado realizado es remunerado o no, formal o informal y analizar un análisis del papel del Estado en dicha problemática. En relación a lo expuesto por los profesionales del CAF n°2, es posible exponer que a través de un trabajo formal y remunerado por parte de las personas contratadas por dicha institución se intenta generar estrategias de intervención que apunten a la restitución de los derechos vulnerados del niño o niña y que garanticen un espacio de cuidado, contención y desarrollo integral para los mismos; pero cuando la demanda no puede ser absorbida por ausencia de recursos tanto humanos como financieros, el trabajo de cuidado se convierte en informal y no remunerado ya que es resuelto a través de responsabilidades que contraen particulares, tales como tíos, primos, abuelos del niño/niña y/o amigos del grupo familiar que demanda cuidado. Aquí es donde entra en juego la dimensión del cuidado como responsabilidad. Sin embargo, si entendemos al cuidado como un derecho universal, es el Estado quién debe aparecer como actor central y responsable principal en la temática del cuidado, garantizando el acceso a servicios de cuidado infantil de calidad para toda la sociedad. Es justamente porque el cuidado es una actividad costosa, tanto en términos financieros como emocionales, que el Estado no debe reforzar las desigualdades existentes dejando irresuelta esta problemática, sino que debe garantizar la provisión del cuidado a toda la población.

El Estado es quien debe, considerando al cuidado como un derecho que obliga a su efectivo cumplimiento; visibilizar la desigualdad en la distribución de las responsabilidades de cuidado entre familias, mercado, organizaciones comunitarias y el propio Estado, ya que las familias son quienes, en mayor grado, absorben las responsabilidades de cuidado y, dentro de la misma, mayoritariamente las mujeres. Adicionalmente, el Estado, contemplando que las probabilidades de acceder al cuidado varían ampliamente en relación al estrato social al cual pertenezca el grupo familiar en cuestión, puede trabajar sobre las desigualdades existentes relativas al cuidado a través de políticas públicas con enfoque de género y enfoque de derechos garantizando una oferta de cuidado integral que iguale las posibilidades reales de cada familia para elegir el modo de organizar el cuidado que más la beneficie.

Por otro lado, es importante resaltar que lo que se intenta trabajar desde el CAF es el fortalecimiento de la ciudadanía y la apropiación de los derechos por parte, tanto de los niños y las niñas, como de las familias. En algunos casos, debido a la resistencia de las familias de participar en las estrategias de intervención, las mismas se prolongan en el tiempo y no se logran los objetivos antes mencionados. Pero en otros casos, se logra restituir los derechos y fomentar la autonomía de los sujetos inmersos en estas intervenciones. La trabajadora social de la institución, como un actor institucional de suma relevancia expone que:

*“el niño, eh..., que sigue transitando por la institución, por suerte, y ellos si pueden, eh..., lograr tomar algo en relación a sus derechos, eh..., los conocen, los quieren hacer valer y se van diferentes. Eh..., lo he visto en estos largos años que he estado en esta institución, que la verdad que eso me genera cierta satisfacción no?, poder verlos o que vienen a saludarte niños que han egresado hace cinco años, que vienen a saludarte..., están estudiando que están trabajando, que..., eh..., y eso tal vez no hubiera ocurrido si no hubiéramos, eh..., dejado una marca en el niño”.* (Entrevista. Ver anexo 4).

En situaciones como la antes descrita por la trabajadora social, el Estado a través de sus distintos dispositivos institucionales logra cubrir la demanda de cuidado y garantizar los derechos de niños y niñas fortaleciendo su autonomía en dicho proceso. Sin embargo, es preciso destacar que las situaciones de extrema vulnerabilidad social y de violencia que atraviesan algunas familias atenta contra las garantías del efectivo cumplimiento de los

derechos de niños y niñas; pero es el Estado quien, como principal garante de derechos, los vulnera en relación a esta población infantil y sus grupos familiares.

En cuanto a la gestión del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Santa Fe durante el período 2011-2015 a cargo de la Lic. Mónica Bifarello, el informe de gestión de su mandato sostiene que los Centros de Acción Familiar se configuran como espacios institucionales enfocados a niños, niñas, adolescentes y jóvenes, donde se generan y promueven lazos sociales a partir de la participación y la convivencia, trabajando en conjunto con las familias desde una función promocional, preventiva y reparadora. Este tipo de instituciones favorece la gestión asociada y el trabajo en red. En las mismas predomina un trabajo interdisciplinario, interinstitucional e interministerial que promueve la construcción de redes e incluye la perspectiva de género en el trabajo cotidiano. En los CAF se sostienen prácticas de respeto a la singularidad de cada niña, niño, adolescente y joven aportando a la búsqueda de modos de construir su identidad; promoviendo dispositivos lúdicos, recreativos y pedagógicos que habiliten a la creación, el pensamiento crítico y la autonomía. Durante el período 2011-2015 alrededor de 1606 niños y niñas y 334 adolescentes participaron de las actividades que ofrece esta institución. (Ministerio de Desarrollo Social, 2015: 20).

A pesar del balance positivo que podríamos hacer de la inclusión de niños, niñas y adolescentes en las diferentes actividades que proponen los Centros de Acción Familiar, debemos remarcar que la insuficiencia en cuanto a la oferta de servicios públicos de cuidado y la escasa generación de empleo de calidad tanto en el ámbito público como en el ámbito privado, son factores que inciden fuertemente en la vulneración de los derechos de las familias. Ante esta situación, quienes no puedan resolver las tareas de cuidado a través de la inconsistente oferta pública y tampoco puedan acceder a las ofertas de cuidado que ofrece el mercado debido a sus escasos ingresos, quedaran desprotegidos y vulnerados en sus derechos.

## **CAPÍTULO IV**

### **4. Reflexiones finales**

De acuerdo a la ley nacional n° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes, el Sistema de Protección Integral de Derechos de las niñas, niños y adolescentes se encuentra constituido por aquellos organismos y entidades que se encargan de diseñar, planificar, ejecutar y supervisar las políticas públicas, tanto de gestión estatal como de gestión privada, en el ámbito nacional, provincial y municipal, destinadas a la promoción, prevención, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

El Sistema de Protección de Derechos de la Niñez, la Adolescencia y la Familia se apoya en un marco normativo compuesto por: la Convención de los Derechos del Niño (CIDN); ley nacional n° 26.061 Protección Integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; y la ley provincial n° 12.967 de Promoción y Protección Integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Dicho sistema, puede ser considerado desde dos focos de análisis diferentes: por un lado, a la luz del marco normativo y, por otro, a partir de la gestión y experiencia de los actores involucrados.

En la Argentina, la reforma constitucional de 1994, incorporó a la Constitución Nacional diversos los tratados internacionales, entre ellos la Convención sobre los Derechos del Niño. Aunque se sostiene que a partir de dicho momento se configura un pasaje del paradigma de la situación irregular al paradigma de la protección integral, esto es un hecho cuestionable.

Mientras que los principales postulados del paradigma de la protección integral conciben a los niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos de derecho y tienen por objeto la promoción y la protección de su interés superior entendido como la satisfacción integral todos los derechos y garantías reconocidos a este sector poblacional, en la práctica pueden detectarse situaciones de vulnerabilidad que representan una negación de estos principios.

Las nuevas leyes no lograron completamente instalar nuevas prácticas respetuosas de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Las prácticas de institucionalización y

judicialización de niños, niñas y adolescentes que siguen presentes en la actualidad reproducen los fundamentos de la doctrina de la situación irregular donde el niño, niña o adolescente ya no es sujeto de derecho, sino objeto de tutela. Por esto, es posible hablar de una coexistencia de ambos paradigmas.

La consolidación del paradigma de Protección Integral no solo implica la implementación del marco legal que protege los derechos de los niñas, niñas y adolescentes; sino que también requiere que los postulados normativos encuentren su correlato tanto en las prácticas sociales en las cuales niños, niñas y adolescentes se incluyen, como en las políticas públicas destinadas a ellos.

A la luz del marco normativo antes citado, podemos entender a los CAF como parte del entramado institucional que ofrece el Sistema de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes para proteger, promover y restituir los derechos de los mismos.

Las implicancias que tienen los Centros de Acción Familiar, en general; y el CAF n° 2, en particular, como dispositivos institucionales del Sistema de Protección Integral, en las estrategias que desarrollan las familias en relación a la problemática del cuidado de niñas y niños son múltiples.

Tanto los objetivos, como la acción y el funcionamiento de los Centros de Acción Familiar se enmarcan en el Paradigma de la Protección Integral. De este modo, los CAF se erigen como espacios de cuidado a los que apelan las familias para resolver los problemas relativos a la organización y provisión del cuidado. Estos centros abordan las situaciones problemáticas no solo a través del trabajo interdisciplinario de su equipo profesional, sino que se unen para contribuir en este proceso de trabajo los grupos familiares y las instituciones -gubernamentales y no gubernamentales-. El objetivo de dicho trabajo apunta a la restitución de derechos de los niños, niñas y adolescentes, apuntando a fortalecer el desarrollo integral de los mismos.

Sin embargo, es posible determinar que los niños y niñas que asisten al CAF n° 2 están atravesados por diversas situaciones de vulnerabilidad social. El desarrollo de los niños en dichos contextos condiciona las posibilidades de convivir en un ambiente sano e implica la

vulneración de los derechos consagrados en las normativas antes mencionadas. A los bajos ingresos mensuales que perciben los grupos familiares de los que forman parte estos niños y niñas por estar insertos en redes informales y precarizadas de trabajo, se suma la escasa oferta pública de servicios de cuidado de calidad. Dicha situación implica la negación en la práctica de todos los derechos contemplados en la letra de la normativa a nivel internacional, nacional y provincial. Así, solo las familias que cuenten con los ingresos suficientes podrán resolver los problemas relativos a la problemática del cuidado a través de la oferta de provisión de cuidado existente en el mercado.

Aunque las normativas reconozcan a la familia como el ámbito privilegiado para el desarrollo de las niñas, niños y adolescentes, el Estado sigue siendo el principal responsable en materia de políticas de cuidado. El mismo es quien debe promover y garantizar políticas, programas y asistencia para que las familias puedan asumir la responsabilidad del cuidado.

Por otro lado, desde la perspectiva de los actores que acceden a los servicios prestados por el CAF n° 2 pueden mencionarse que los mismos encuentran en la institución un espacio de cuidado y atención integral para con los niños y niñas donde reciben desayuno y almuerzo, estimulación temprana y atención psicológica, además se trabaja desde los diferentes talleres -de gimnasia, música, huerta, reciclaje, entre otros- el desarrollo integral y la restitución de los derechos vulnerados.

A pesar de que las intervenciones del CAF n° 2 apuntan al desarrollo integral de niños y niñas y a la integración social de sus familias, las mismas conforman una demanda creciente en lo que respecta a los servicios de cuidado. En este marco, el objetivo principal del Centro de Acción Familiar en pos del cual se orientan todas sus acciones que es la restitución de los derechos vulnerados queda en un segundo plano. Las estrategias diseñadas por los profesionales apuntan a que la población infantil concurrente a la institución pueda transitarla solo por un período relativamente corto en el que se trabaje sobre la restitución y el fortalecimiento de sus derechos y, a su vez, se los referencie en instituciones cercanas a su domicilio. El fin último de la intervención es que los niños y las niñas puedan prescindir del CAF para no cooptar e institucionalizar todo su tiempo libre.

Sin embargo, el objetivo de trabajo de los Centros de Acción se encuentra con una contradicción: los altos niveles de demanda de servicios de cuidado por parte de los grupos

familiares que atraviesan situaciones de vulnerabilidad social. Dichas demandas no pueden ser absorbidas en su totalidad por el CAF ya que no cuenta con los recursos humanos, ni financieros necesarios que implicarían trabajar con un número mayor de niños y niñas; por esto, la institución prioriza la atención de las situaciones que revisten mayor complejidad.

A su vez, el Distrito Norte cuenta con una escasa oferta de servicios públicos de cuidado, incluso los jardines no cuentan con salas para niños y niñas de 3 años. Esta situación nuevamente atenta y vulnera los derechos de los niños, niñas y sus familias, quienes ven obstaculizada su integración social por las redes precarias de trabajo en las que se encuentran insertas y, además, encuentran inaccesible la oferta de servicios de cuidado que ofrece el mercado debido a sus bajos ingresos. Estas situaciones impactan desigualmente según el género y según el sector social al que pertenecen los diferentes grupos familiares. Según el género, porque son las mujeres quienes en mayor medida asumen la responsabilidad del cuidado, limitando su autonomía en función de las estrategias de cuidado implementadas. Según el sector social, porque en hogares de bajos ingresos, el acceso al cuidado se limita a la escasísima oferta pública o, mayoritariamente, a las redes de parentesco, recurriendo a estrategias de cuidado donde los miembros de la familia, los amigos y los vecinos resultan claves.

Actualmente, las familias y la comunidad se consolidan como actores centrales en la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes debido a la escasez de políticas y programas de cuidado por parte del Estado. Dentro de las familias, quienes asumen en mayor porcentaje las responsabilidades del cuidado, son las mujeres. Sin embargo, se debería fortalecer el rol de las familias y la comunidad como actores fundamentales en la promoción y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, no a partir de la escasez de políticas públicas de cuidado, sino a través de un accionar coordinado y garantista por parte del Estado en materia de políticas de cuidado orientadas a la intervención de la familia y la comunidad en el cuidado como actores importantes, pero no únicos, ni exclusivos.

Si entendemos al cuidado como un concepto complejo que involucra un conjunto de actividades que atienden y satisfacen necesidades básicas tanto físicas, como afectivas y emocionales necesarias para la reproducción de las personas en su vida cotidiana, es

también fundamental concebir al cuidado como un derecho universal y no solo atribuible a las mujeres. Considerar al cuidado como una responsabilidad individual de las mujeres condiciona fuertemente las oportunidades sociales de las mismas y, sobre todo, su autonomía económica.

Aunque existen diversos actores proveedores de cuidado entre ellos las familias, el mercado y las organizaciones de la comunidad; es el Estado, como actor clave, quien tiene la facultad y, a su vez, la obligación, si entendemos al cuidado como un derecho exigible, de garantizar de manera universal la provisión pública de servicios de cuidado de calidad y la posibilidad de influir en la distribución social de las responsabilidades de cuidado a través de políticas públicas que puedan promover y asegurar el acceso al cuidado de la población en su conjunto y, especialmente, de los sectores que atraviesan complejas situaciones de vulnerabilidad social.

Dichas políticas públicas deben incluir el enfoque de género para visibilizar y trabajar sobre las desigualdades de género y el enfoque de derechos para definir no sólo aquello que el Estado no debe hacer, a fin de evitar violaciones, sino también aquello que debe hacer para lograr la plena realización de los derechos en materia de cuidado de niños y niñas.

El cuidado es un derecho tanto de las personas cuidadas, como de los cuidadores, instalarlo en la agenda pública como una problemática social fundamental es un desafío pendiente que contribuirá a la construcción de una sociedad menos desigual.

## **Bibliografía**

Adelantado, J; Noguera, J.A; Rambla, X. (2010). El marco de análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales en *Cambios en el Estado de Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona: Editorial Icaria. Pág. 23-61.

Arteaga Botello, N. (2008) Vulnerabilidad y desafiliación social en la obra de Robert Castel en *Revista Sociológica*. N° 68. México. Pág. 151-175.

Bustelo, E. (2007). *El recreo de la infancia: argumentos para otro comienzo*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.

Castel, R. (2010). En nombre del Estado Social en *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, Protecciones, Estatuto del Individuo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. Pág. 145-170.

Celesia, A. y otros. (2013). *El estudio sobre el sistema local de protección de infancia: caso Rosario, provincia de Santa Fe, Argentina*. Buenos Aires: UNICEF.

Cunill Grau, N. (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública en *Revista Reforma y Democracia*. N° 46. Caracas: CLAD.

Díaz Langou G. y Aulicino, C. (2013). *Un análisis de las políticas de cuidado infantil: caso de estudio en la provincia de Santa Fe*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.

Fernández Arroyo, N. y Schejtman L. (2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.

Jelin, E. (2010). *Pan y afectos. La transformación de las familias*. 2a ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Levin, S y otros (2014). *Políticas públicas, género y derechos humanos en América Latina*. Iniciativa Latinoamericana de Libros de Texto Abiertos (LATIn).

Medina Ortiz, M (2015). *El cuidado infantil: limitaciones públicas, problematizaciones actuales y aportes desde un enfoque de derechos*. Buenos Aires: CLACSO.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (2015). *Informe de gestión social del Ministerio de Desarrollo Social 2013-2015*. Santa Fe: Autor.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (2015). *Sistema Integrado de Información sobre políticas públicas de niñez, adolescencia y familia*. 1a ed. Buenos Aires: Autor.

Musa, L. (2014). La reforma del Código Civil y su impacto en los Derechos de la Infancia: La capacidad jurídica en el eje del debate en *Revista de Opinión Jurídica Urbe et Ius*. N° 12. Buenos Aires. Pág. 74-77.

Naciones Unidas. (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. Ginebra: Autor.

Naciones Unidas. (2007). *Guía de orientación de políticas públicas. Política social*. Nueva York: Autor.

Pautassi, L. (2007). *¿Cuánto trabajo mujer! El género y las relaciones laborales*. Colección Claves para todos. Buenos Aires: Editorial Capital Intelectual.

Pautassi, L. (2008). *Enfoque de derechos y transversalidad de género en la política pública: un camino por recorrer*. Ponencia presentada en el IV Congreso Iberoamericano de Estudios de Género "Los caminos de la libertad y la igualdad en la diversidad", Rosario, Universidad Nacional de Rosario, agosto de 2008.

Pautassi L. y Abramovich V. (2009). El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales en Pautassi L. y Abramovich V. (Comp.) *La revisión judicial de las políticas sociales*. Buenos Aires: Editores del Puerto. Pág. 279-340.

Batthyány K., Binstock, G. y otros. (2013). *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura* en Pautassi L. y Zibecchi C. (Coord). Buenos Aires: Editorial Biblos.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2008). *Desafíos para la igualdad de género en la Argentina: estrategia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. 1a ed. Buenos Aires: Autor.

Repetto F. y F. Potenza Dal Masetto (2003). *Problemáticas institucionales de la política social Argentina: más allá de la descentralización*. Panamá: VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Pág. 1-27.

Silveira, S. (2001). Políticas públicas de equidad de género en el trabajo en los países del Cono Sur en Aguirre, R. y Batthyány, K. (Coord.) *Trabajo, género y ciudadanía en los países del Cono Sur*. Montevideo: Cinterfor. Pág: 307-331.

Zibecchi, C. (2014). *¿Cómo se cuida en Argentina? Definiciones y experiencias sobre el cuidado de niños y niñas*. 1a ed. Buenos Aires: Equipo Latinoamericano de Justicia y Género.

### **Fuentes electrónicas**

Centros de Salud por distritos. Sitio de la Municipalidad de Rosario. Disponible en: <http://www.rosario.gov.ar/web/servicios/salud/centros-de-salud> (30/06/2016)

Condiciones de descentralización. Sitio web de la Municipalidad de Rosario. Disponible en: (<http://postulantes1.rosario.gov.ar/condiciones/descentralizacion.pd>). (10/03/2016).

Hospital “Dr. Juan Bautista Alberdi”. Disponible en: <http://www.rosario.gov.ar/web/servicios/salud/hospitales/hospital-dr-juan-bautista-alberdi#dia> (28/05/2016).

Hospitales de Rosario. Sitio web de la Municipalidad de Rosario. Disponible en: <http://www.rosario.gov.ar/web/servicios/salud> (28/05/2016).

Indicadores demográficos de la ciudad de Rosario. Sitio web de la Municipalidad de Rosario. Disponible en: [http://www.rosario.gov.ar/sitio/caracteristicas/indicadores\\_evolucion.jsp](http://www.rosario.gov.ar/sitio/caracteristicas/indicadores_evolucion.jsp) (23/05/2016).

La Argentina según Perón – Infancia. [Video]. Disponible en: [http://www.encuentro.gov.ar/sitios/encuentro/programas/ver?rec\\_id=103107](http://www.encuentro.gov.ar/sitios/encuentro/programas/ver?rec_id=103107) (20/01/2016).

Listado de Centros De Acción Familiar. Disponible en: [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/177691/869823/file/CENTRO%20DE%20ACCI%C3%93N%20FAMILIAR%20\(CAF\).pdf](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/177691/869823/file/CENTRO%20DE%20ACCI%C3%93N%20FAMILIAR%20(CAF).pdf) (20/01/2016).

Listado de vecinales por distrito. Disponible en: [http://www.rosario.gov.ar/sitio/lugaresVisual/verVecinales.do?nivel=Ciudad&ult=Ci\\_8](http://www.rosario.gov.ar/sitio/lugaresVisual/verVecinales.do?nivel=Ciudad&ult=Ci_8) (28/05/2016).

Población de la provincia de Santa Fe y sus departamentos. Sitio web del INDEC. Disponible en: [http://www.indec.gov.ar/ftp/censos/2010/CuadrosDefinitivos/P1-P\\_Santa\\_fe.pdf](http://www.indec.gov.ar/ftp/censos/2010/CuadrosDefinitivos/P1-P_Santa_fe.pdf) (23/05/2016)

Porcentaje de población por Distritos de la ciudad de Rosario. Disponible en: <http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=7369&tipo=objetoMultimedia> (23/05/2016).

Portal del Gobierno de Santa Fe. Disponible en: <https://www.santafe.gov.ar/> (23/05/2016).

Rubén Efron. *Internación y abrigo* en Página 12. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/psicologia/9-294182-2016-03-10.html> (14/03/2016).

Sistemas de Protección integral de los Derechos de la Niñez, la Adolescencia y la Familia. Disponible en: <https://santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/128706/636174/file/Guia%20del%20Sistema%20de%20Protecci%C3%B3n%20de%20Derechos%20de%20Ni%C3%B1ez,%20Adolescencia%20y%20Familia.PDF> (2/10/2015).

Tasas de mortalidad infantil por distritos. Sitio web de la Municipalidad de Rosario. Disponible en: <http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=7374&tipo=objetoMultimedia> (24/05/2016).

Tasas de natalidad infantil por distritos. Sitio web de la Municipalidad de Rosario. Disponible en: <http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=7375&tipo=objetoMultimedia> (24/05/2016).

Unicef. (2013). La integración de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en los sistemas jurídicos nacionales. Disponible en: [http://www.sipi.siteal.org/sites/default/files/sipi\\_publicacion/sipi\\_leyes\\_de\\_integridad\\_2013\\_0717.pdf](http://www.sipi.siteal.org/sites/default/files/sipi_publicacion/sipi_leyes_de_integridad_2013_0717.pdf) (1/10/2015).

Zaka, O. y otros. (2013) *Ciudadanos/as. Un cambio de concepción de la infancia: de objeto de cuidado a sujeto de derechos*. Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia. Córdoba. Disponible en: <http://www.altagracia.gov.ar/pdf/cartilla-para-periodistas.pdf> (16/10/2015)

### **Leyes, decretos, resoluciones y convenciones**

Argentina. Ley n° 26.233/2007. Centros de Desarrollo Infantil. Promoción y regulación.  
[http://www.oas.org/dil/esp/Ley\\_de\\_Centros\\_de\\_Desarrollo\\_Infantil\\_Argentina.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/Ley_de_Centros_de_Desarrollo_Infantil_Argentina.pdf)

Argentina. Ley n° 26.061/2005. Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.  
<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/110778/norma.htm>

Argentina. Ley n° 12.967 y decreto reglamentario n° 619/2010. Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes.  
<https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/71817/348359/file/LEY%20NI%C3%91EZ%20provincial.pdf>

ONU. Convención de los Derechos del Niño. <http://www.unicef.org/argentina/spanish/7.-Convencionsobreloderechos.pdf>

Santa Fe. Resolución n° 000086/2013.  
<https://santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/167286/813665/file/Resoluci%C3%B3n%20000086-2013.pdf>