

Universidad Nacional de Rosario

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Licenciatura en Trabajo Social

¿Quién acompaña a las infancias y adolescencias en el Sistema de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes? Capacidades estatales y desafíos en la provincia de Santa Fe

Trabajo Integrador Final - Modalidad investigación

Autora: Clarisa Patarca - clarisatarca@hotmail.com

Directora: Mg. María Alejandra Ingaramo - maria.ingaramo@fcpolit.unr.edu.ar

Rosario, septiembre 2025

Índice

Abreviaturas.....	4
Introducción.....	5
Capítulo 1. Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes: antecedentes históricos, estructura organizacional y capacidades estatales.....	9
1.1. Del paradigma de la situación irregular al paradigma de la protección integral.....	9
1.1.1. Organización del Sistema de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en la Provincia de Santa Fe.....	13
1.1.2. El Sistema de Protección en la actualidad.....	16
1.2. Antecedentes de los estudios sobre capacidades estatales.....	20
1.3. ¿Qué significa que un Estado sea capaz?.....	21
1.3.1. Componentes de la capacidad estatal.....	23
Capítulo 2. El Programa Acompañantes Personalizados: reglamentación, estructura organizacional y capacidades estatales.....	26
2.1. Sus orígenes.....	27
2.2. Intento de modificaciones.....	28
2.3. Circuito del acompañamiento.....	35
2.4. Apuntes sobre las principales problemáticas de los acompañantes.....	37
Capítulo 3. Aclaraciones metodológicas.....	40
Capítulo 4. Capacidades estatales del Programa Acompañantes Personalizados: estructura administrativa, procesos de trabajo y asignación de recursos.....	46
4.1. Modalidad de ingreso y confección de perfiles.....	46
4.2. Convocatoria e ingreso.....	48
4.3. Funciones específicas y dificultades cotidianas.....	53
4.3.1. Coordinación y equipos técnicos.....	53
4.3.2. Trabajo diario del acompañante personalizado.....	54
4.3.3. Recursos económicos para el desarrollo de los acompañamientos.....	56
4.3.4. Funciones específicas y marco normativo.....	59
4.4. Cese de los acompañamientos.....	61
Capítulo 5. Capacidades estatales del Programa Acompañantes Personalizados: coordinación (inter)institucional, formación y participación de los trabajadores.....	66
5.1. Trabajo institucional, interinstitucional y sistema operativo.....	66
5.1.1. Comunicación al interior del Programa y con equipos de la DPPDNNyA.....	67
5.1.2. Informes.....	68
5.1.3. Articulación con otras instituciones y áreas del Estado.....	70
5.1.4. Recursos para el proceso de trabajo: herramientas informáticas.....	72
5.1.5. Gestión de la información: sistema operativo SIGNA.....	73
5.2. Participación, organización colectiva y protocolos.....	75
5.3. Capacitaciones, carrera profesional y formación en Trabajo Social.....	78
5.3.1. Formación y capacitación.....	78
5.3.2. Carrera en el Estado.....	81
5.3.3. Aportes del Trabajo Social.....	82
6. Reflexiones finales.....	86
7. Bibliografía.....	90

Referencias:.....	95
Estructura Secretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia.....	95
Cuadro de personas entrevistadas.....	98

Abreviaturas

AP Acompañante Personalizado

CIND Convención Internacional de los Derechos del Niño

DPPDNNyA Dirección de Promoción y Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

ETI Equipo Técnico Interdisciplinario

MPI Medida de Protección Integral

MPE Medida de Protección Excepcional

MPEU Medida de Protección Excepcional de Urgencia

NNyA Niñas, Niños y Adolescentes

Introducción

El presente escrito corresponde al Trabajo Integrador Final (TIF) para obtener el título de grado de la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

El TIF se centra en el análisis del Sistema de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (en adelante Sistema), regulado en Argentina por la Ley Nacional nº 26.061 y en el ámbito provincial por la Ley nº 12.967 y la Ley nº 13.237. El Sistema se constituye a partir de un entramado normativo, institucional y operativo orientado a garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de las niñas, niños y adolescentes (NNyA), en consonancia con los tratados internacionales de derechos humanos de los que el Estado argentino es parte. Bajo el principio del interés superior del niño, su finalidad es asegurar la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías de esta población, configurando una responsabilidad indelegable de los organismos estatales y de la sociedad en su conjunto.

En la provincia de Santa Fe, la Secretaría de los Derechos de Niñez, Adolescencia y Familia (en adelante Secretaría), que actualmente se encuentra en la órbita del Ministerio de Igualdad y Desarrollo Humano, actúa como autoridad de aplicación y órgano de coordinación del Sistema. Su funcionamiento se organiza de manera descentralizada en niveles local, regional y provincial, además de establecer articulación con organismos no gubernamentales.

El interés de esta investigación surge de mi experiencia en la Dirección de Promoción y Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de Rosario (DPPDNNyA), primero como integrante del Programa Acompañantes Personalizados (2017-2023) y posteriormente como miembro del Equipo de Guardia Institucional (desde 2023 y continúa). A lo largo de la mencionada trayectoria laboral se pudo advertir una serie de tensiones y desafíos

vinculados a las capacidades estatales en la implementación de las políticas públicas dirigidas a infancias y adolescencias que se plasman en la propuesta de este TIF.

La relevancia de la problemática abordada radica en la necesidad de producir evidencia, desde la perspectiva de los trabajadores estatales en espejo con las formas de gestión sobre las infancias y adolescencias. El recorte temporal de la investigación (2024 y 2025) coincide con un cambio de gestión gubernamental, lo cual introduce transformaciones institucionales que inciden en la disponibilidad de recursos, en la organización administrativa y en las prácticas profesionales, es decir, en las condiciones de producción de las capacidades estatales.

En este marco, el concepto de capacidades estatales resulta una categoría central. De acuerdo a Bertranou (2015), las capacidades estatales deben entenderse como la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines asignados en el marco de políticas públicas, lo que involucra dimensiones organizativas, técnicas y operativas que no pueden ser analizadas en abstracto, sino en relación con las funciones asignadas a los organismos públicos. Desde esta perspectiva, el estudio se orienta a conocer las capacidades estatales del Programa Acompañantes Personalizados de la DPPDNNyA de Rosario, desde la perspectiva de los trabajadores implicados en la implementación de las políticas públicas destinadas a infancias y adolescencias.

Algunas preguntas que guían este trabajo son las siguientes: ¿La institucionalidad vigente en la DPPDNNyA cuenta con capacidades estatales suficientes para garantizar los derechos de NNyA? ¿Cuál es el papel de la gestión política en el fortalecimiento de dichas capacidades? ¿Cómo incide la participación de los trabajadores en la aplicación de las capacidades estatales?

A partir de estos interrogantes, se planteó como objetivo general establecer las condiciones de producción de las capacidades estatales del Programa Acompañantes Personalizados

de la DPPDNNyA de Rosario, en el marco de una nueva gestión iniciada en diciembre de 2023. Este propósito se desglosa en cuatro objetivos específicos: analizar la estructura organizacional, asignación de recursos y los procesos de trabajo del Programa analizado; describir las modalidades de participación de los trabajadores en la planificación de circuitos, protocolos y cómo se da la dinámica (inter)institucional; identificar los aportes de la formación en Trabajo Social a los trabajadores de área analizada.

La investigación se desarrolla bajo un enfoque cualitativo, privilegiando las entrevistas en profundidad a trabajadores de la DPPDNNyA como técnica principal de recolección de datos, complementada con fuentes secundarias tales como normativas, informes institucionales y documentos elaborados por colectivos de trabajadores. Esta metodología se considera pertinente para acceder a las significaciones, perspectivas y experiencias de los actores sociales involucrados en la implementación de políticas públicas, reconociendo que el conocimiento se construye en diálogo entre la teoría y la evidencia empírica.

En cuanto a la organización del trabajo, en el primer capítulo se exponen los marcos teóricos y normativos que subyacen a las intervenciones de los trabajadores del Sistema, los cambios legislativos e institucionales en el campo de las infancias y adolescencias, la actual estructura del Sistema en la provincia de Santa Fe y en la DPPDNNyA de Rosario; también se expondrán las principales líneas de análisis en relación al concepto de capacidades estatales y su carácter operativo para el alcance de los objetivos específicos propuestos. En el segundo capítulo se hará hincapié en el objeto de análisis, el Programa Acompañantes Personalizados, detallando sus características, objetivos y funcionamiento, relevando también algunas de las principales problemáticas que lo atraviesan actualmente. En el capítulo tres será detallada la estrategia metodológica utilizada para la recolección y análisis de datos. En los capítulos cuarto y cinco se procederá al análisis del trabajo de campo siguiendo los objetivos planteados. Finalmente se presentan algunas reflexiones y líneas de discusión en torno a los hallazgos obtenidos.

De este modo, la presente investigación se propone contribuir a la reflexión académica en el campo del Trabajo Social, ofreciendo un estudio sobre las capacidades estatales en la gestión de políticas de protección destinadas a infancias y adolescencias. Se espera que sus resultados constituyan un aporte no solo al ámbito disciplinar, sino también para los organismos estatales involucrados, en tanto que la mejora de sus capacidades estatales resulta condición indispensable para garantizar los derechos de NNyA en contextos de creciente complejidad social.

Capítulo 1. Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes: antecedentes históricos, estructura organizacional y capacidades estatales

1.1. Del paradigma de la situación irregular al paradigma de la protección integral

La sanción de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN) el 20 de noviembre de 1989 significó una transformación en la mirada construida hasta entonces sobre las infancias y adolescencias e impulsó modificaciones legislativas en la Argentina y la creación de una nueva institucionalidad acorde al paradigma de la protección integral. Con anterioridad a la sanción de un nuevo marco jurídico, el gobierno de las infancias y adolescencias se encontraba bajo la Ley Federal n° 10.903 del año 1919, que habilitaba prácticas inscriptas bajo la denominación de paradigma de la situación irregular.

También conocida como Ley del Patronato de Menores o Ley Agote por quien fuera su impulsor, el doctor Luis Agote, con ella se legitimaba la intervención discrecional de los Juzgados de Menores sobre la vida de NNyA y sus familias, ante el peligro “moral o material” al que eran expuestos por sus progenitores. En el marco de la Ley Agote se penalizaba y criminalizaba a familias pobres con prácticas irregulares y estigmatizantes, desde una concepción que se basaba exclusivamente en el control, el tratamiento y la prevención de la delincuencia (Ingaramo, 2015).

Cabe aclarar que desde la conformación del Estado Nacional Argentino en 1880 prevaleció una clasificación dicotómica de las infancias. Por un lado, los “niños” vinculados a la institución de la familia y la escuela, y por el otro los “menores” destinados a transitar por instituciones de encierro, creando prácticas y circuitos de intervención diferenciados. A partir de esta clasificación se desplegaban acciones tendientes a la protección e integración en el mundo de los adultos para los primeros, y aquellas del orden del control, la represión y el encierro para los segundos (Fernandez et al., 2010).

Este paradigma hegemoniza las prácticas con infancias y adolescencias hasta mediados de la década de 1980, en un contexto que permitió cuestionar el orden establecido sobre las construcciones teóricas, prácticas institucionales y normativas que atravesaron hasta entonces las intervenciones sociales con infancias y adolescencias. En el año 1989, se sanciona la CIDN, basada en los principios establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos del año 1948 y considerando las necesidades y problemáticas de NNyA. En la CIDN el enfoque de derechos humanos introduce algunos aspectos clave que se deben considerar para la elaboración de las políticas públicas, como la universalidad e indivisibilidad, la participación y exigibilidad, rendición de cuentas, la integralidad y progresividad de los derechos.

Tanto la Declaración como la CIDN establecen principios para proteger y promover los derechos humanos. En el caso de la CIDN, es central el reconocimiento de la condición especial de NNyA como personas en desarrollo y compromete a todos los Estados firmantes a respetar y asegurar los derechos allí reconocidos, adoptando todas aquellas medidas administrativas y legislativas necesarias para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de NNyA.

En Argentina el marco normativo que toma como antecedente a la CIDN introduce lo que se denominó como paradigma de la protección integral, que sitúa a NNyA como sujetos titulares de derecho y no como objetos de tutela, y el interés superior del niño como rector de las políticas públicas, entendiendo por interés superior la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías reconocidos por la ley. En ella, se reconoce a la familia como el ámbito prioritario para el desarrollo y el bienestar de NNyA en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. Por ello se insiste en que las familias deben recibir protección y asistencia necesarias para poder asumir sus responsabilidades (Naciones Unidas, 1990).

Asimismo, en la CIDN se establece que los Estados partes tienen la responsabilidad de crear instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado y protección de NNyA, en materia de seguridad social, salud, educación y cuidado. También habilita a adoptar todas las medidas administrativas y legislativas necesarias para dar efectividad a los derechos reconocidos.

Los marcos de referencia se tradujeron en nuevos objetivos para las políticas estatales implementadas. Por un lado, impulsaron la desinstitucionalización y la promoción de modalidades alternativas de alojamiento frente a la situación de NNyA sin cuidados parentales. Por otro lado, separa la problemática penal de la social, ampliando las competencias del Poder Ejecutivo y fortaleciendo los recursos de los grupos familiares con el fin de evitar las medidas de protección excepcional que separan a NNyA de su centro de vida (Fernández, 2014).

La incorporación de la CIDN a la Constitución Nacional fue promovida por diferentes organizaciones y movimientos defensores de los derechos humanos en el proceso de reforma constitucional del año 1994 y su adecuación legislativa (Ripoll, 2013). Ello se plasma en la sanción de la Ley Federal n° 26.061 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes a fines del año 2005, que deroga la Ley del Patronato de Menores, con el objeto de crear un instrumento destinado a la promoción y protección de los derechos de NNyA hasta los dieciocho años de edad que se encuentren en el territorio de la República Argentina y para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos y garantías.

La normativa nacional establece un recorte a las atribuciones judiciales que anteriormente tenían los Jueces de Menores en cuestiones sociales, manteniendo sus facultades en casos de NNyA en conflicto con la ley. En ella se reconocen los principios, derechos y garantías que son sujetos NNyA, entre los que se encuentran: el derecho a la vida, a la dignidad y a la integridad personal, a la identidad, a la salud y la educación, a opinar y ser oído, el principio

de igualdad y no discriminación, entre otros. También se exige a todos los agentes o funcionarios públicos el deber de comunicar ante el conocimiento de la vulneración de derechos de NNyA. Es responsabilidad compartida por todos los actores involucrados en la formulación y ejecución de políticas públicas dirigidas a NNyA, lo que requiere la coordinación de acciones y recursos de los entes estatales y no estatales, ya que también se apela a la participación activa de organizaciones de la sociedad civil y la responsabilización de las familias.

La Ley Nacional n° 26.061 crea en su artículo n° 32 el Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, conformado por todos aquellos organismos diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas en el ámbito nacional, provincial y municipal. Es importante destacar que la legislación incorpora la noción de integralidad, que refiere a la necesidad de garantizar la interdependencia de los derechos reconocidos y se constituye en el principio rector de las políticas públicas, pero esto va a requerir de la articulación y coordinación de todas aquellas áreas del estado involucradas en la promoción y protección de los derechos de NNyA.

Una de las cuestiones más relevantes de la creación del Sistema es la incorporación de organismos específicos para la promoción y protección de los derechos allí establecidos, dependientes del Poder Ejecutivo que tienen competencias para abordar problemáticas sociales y adoptar medidas de protección de derechos. Entre las medidas de promoción y protección de derechos se deben distinguir las medidas de protección integral (MPI) de las medidas de protección excepcional (MPE).

Las MPI son aquellas que se orientan a preservar, fortalecer y restituir los vínculos familiares frente a la amenaza o violación de los derechos o garantías de NNyA proveniente de la acción u omisión del Estado, la sociedad, los progenitores, las familias, responsables y representantes legales a través de la inclusión de NNyA y sus familias en programas de apoyo familiar, becas, tratamientos médicos y asistencias económicas, con el objetivo de

evitar la separación de NNyA de su centro de vida. Se entiende por centro de vida el lugar donde NNyA han transcurrido en condiciones legítimas la mayor parte de su existencia (Ley n° 26.061, artículos n° 33-38).

Por su parte, las MPE se aplican una vez agotadas las instancias anteriores e implican la separación de NNyA de su entorno familiar cuando su interés superior así lo requiera y sus derechos se vieran amenazados o vulnerados. Tienen como objetivo la conservación, recuperación o reparación de los derechos vulnerados, a través de la permanencia temporal y durante el lapso más breve posible en ámbitos familiares considerados alternativos, con personas vinculadas por consanguinidad o afinidad a NNyA, considerando en todos los casos su deseo. La ley prevé que sólo excepcionalmente se puede recurrir a una forma convivencial alternativa a la de su grupo familiar, esto es el alojamiento de NNyA en centros residenciales o su inclusión en diferentes modalidades de acogimiento familiar. La falta de recursos materiales no constituye un fundamento válido para la adopción de estas medidas, que son limitadas en el tiempo y sólo se pueden extender cuando persisten las causas que le dieron origen (Ley n° 26.061, artículos n° 39-41).

1.1.1. Organización del Sistema de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en la Provincia de Santa Fe

El cambio de paradigma supuso un proceso de adecuación legislativa de las provincias, así como también de las estructuras y prácticas institucionales en conformidad con el Sistema integral de promoción y protección de derechos creado por la Ley Nacional. En la provincia de Santa Fe el Sistema se ordena en relación a la Ley Provincial n° 12.967 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del año 2009 y Ley Provincial n° 13.237 del año 2011, que introduce algunas modificaciones sobre el procedimiento de las MPE. Ello significó un compromiso en la construcción de organismos administrativos dirigidos a la promoción y protección de derechos para infancias y adolescencias. La legislación crea organismos dependientes del Poder Ejecutivo para

abordar problemáticas relacionadas con NNyA, con diferentes niveles de intervención según la complejidad de las situaciones.

La Secretaría está a cargo del diseño, instrumentación, ejecución y control de las políticas públicas dirigidas a NNyA. Es la autoridad de aplicación y coordinación del Sistema, y se encuentra dentro de la órbita del Ministerio de Igualdad y Desarrollo Humano (Ex Ministerio de Desarrollo Social). El Sistema a su vez se encuentra descentralizado en tres niveles de intervención: local, regional y provincial según su ámbito de intervención territorial y complejidad de la situación.

Las autoridades administrativas del ámbito local o primer nivel de intervención son responsables de la adopción y aplicación de planes y programas de promoción y protección de derechos en el ámbito territorial de los municipios y comunas de la provincia a través de los Servicios Locales de promoción y protección de derechos que establecen convenios con la Secretaría. Incumbe a los Servicios Locales la constitución de equipos interdisciplinarios y el despliegue de actividades que tiendan a garantizar los derechos de NNyA, así como también la aplicación de MPI antes descritas frente a situaciones de amenaza o vulneración de derechos. Le corresponde actuar en articulación con instituciones y actores de cercanía, como establecimientos educativos, efectores de salud, instituciones destinadas al cuidado de las infancias y organizaciones no gubernamentales (Ley provincial n° 12.967, artículo n° 30).

Las intervenciones del segundo nivel son solicitadas cuando se encuentran agotadas las acciones desplegadas por el primer nivel y resulta necesaria la separación de NNyA de su centro de vida. En el segundo nivel se ubica la Secretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia integrada por dos Direcciones con sede en las ciudades de Santa Fe y Rosario, organismo descentralizado encargado de la evaluación y adopción de MPE (Ley provincial n° 12.967, artículo n° 35).

En su estructura organizacional, aprobada en el Decreto n° 2.652 del 6 de septiembre de 2017, la DPPDNNyA de Rosario se ordena a partir de dos grandes áreas. Por un lado, Dispositivos de Apoyo que incluye los Programas Acogimiento Familiar, Fortalecimiento y Monitoreo de Formas Alternativas de Convivencia en sus modalidades de Procesos Adoptivos y Autonomía Progresiva, Fortalecimiento de las Prácticas y Condiciones de Alojamiento en los ámbitos de Cuidados Alternativos Residenciales, Acompañantes Personalizados y Activar Derechos. Por otro lado, el área Estrategias de Abordaje e Intervención dentro de la cual están los equipos Admisión, Guardia en su modalidad Presencial y Telefónica, Asesoría Legal y Gestión de Trámites, Intervenciones y Supervisión (en la página 95 se encuentra disponible la estructura funcional).

Vale mencionar que las MPE se adoptan principalmente mediante la intervención del Equipo de Medidas Excepcionales, Admisión o Guardia según corresponda. Las solicitudes dirigidas al Equipo Admisión son en su mayoría realizadas por las instituciones del primer nivel una vez agotadas las MPI. De igual modo la solicitud de intervención la puede hacer toda persona que tenga conocimiento de la vulneración de derechos que afecten la vida o la integridad física y psíquica de NNyA, debiendo en estos casos realizar la denuncia correspondiente de inmediato.

Por su parte, a la Guardia ingresan las solicitudes que requieren la aplicación de medidas de protección excepcional de urgencia (MPEU) en aquellas situaciones en las que la vida e integridad psicofísica de NNyA se encuentre en grave riesgo. Es por ello que la Guardia y el Dispositivo de Admisión son consideradas las puertas de entrada al organismo protectorial (Ley provincial n° 12.967, artículos n° 58 y 58 bis).

Con posterioridad a la adopción de una MPE o MPEU, el equipo interviniente debe transmitir la situación al equipo técnico interdisciplinario de turno¹ para el seguimiento de las

¹ Los equipos técnicos interdisciplinarios están conformados por trabajadores sociales, psicólogos, abogados y aquellas carreras afines, y funcionan de forma similar a los Juzgados Provinciales con una modalidad de rotación semanal con el objetivo de generar una distribución equitativa de las

MPE y la elaboración de planes de acción acorde a las necesidades del NNyA, trabajando en pos de la revinculación con su familia o la construcción de un proyecto de vida distinto.

1.1.2. El Sistema de Protección en la actualidad

Resulta fundamental contextualizar la situación de la Secretaría durante la gestión 2019-2023, específicamente de la DPPDNNyA de Rosario, en relación a algunos avances logrados como también fuertes críticas y cuestionamientos que atraviesan la institución.

Desde la sanción de la Ley Provincial n° 12.967 el Sistema ha mostrado avances sostenidos. Durante la gestión 2019-2023, el área de infancias y adolescencias experimentó una reformulación, subiendo su rango de Subsecretaría a Secretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia. Dentro de la misma quedaron contempladas la Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia y la Subsecretaría de Prevención en Salud y Trayectorias Educativas de Niñas, Niños y Adolescentes, mediante el Decreto n° 304/2019.

De la Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia dependen la DPPDNNyA de Rosario, Santa Fe y del interior. Esta última nuclea las Delegaciones de Venado Tuerto, Rafaela, Reconquista, Vera, San Lorenzo y Villa Constitución, y fue creada con el fin de descentralizar el abordaje de las intervenciones referidas al segundo nivel y agilizar los aspectos administrativos y legales que conllevan la adopción de MPE a aquellas regiones de la provincia distantes de las ciudades que cuentan con mayor acceso a recursos, programas e infraestructura, como son Rosario y Santa Fe (Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe, 2022).

Encontramos que desde el 2012 en adelante cuando se crea la Subsecretaría y se implementa su decreto reglamentario el despliegue de mayores recursos y avances en la organización, sin embargo los avances conviven con dificultades que afectan la capacidad

situaciones que ingresan. Anterior al 2017 la distribución era realizada de modo territorial, siendo un distrito asignado a cada equipo.

del organismo de promoción y protección para garantizar los derechos de NNYA, cuestiones relevadas en variados informes y evaluaciones realizadas recientemente que recuperamos a continuación.

Entre ellos, el *Informe 2022 del Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia de la Provincia de Santa Fe* (Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, 2022), el documento *Tenemos que hablar de infancias y adolescencias* (Mesa de trabajadores, activistas, instituciones y organizaciones comprometidas con las infancias y las adolescencias, 2023), y el escrito *Diagnóstico y recomendaciones para mejorar los servicios de atención y prevención de las violencias contra niños, niñas y adolescentes* (Bertolaccini et al., 2023) que condensa diagnósticos y recomendaciones para mejorar los servicios de atención y prevención de las violencias contra NNYA en la Provincia de Santa Fe.

En relación a las problemáticas más importantes y a partir de los datos reunidos por la Defensoría a lo largo de los años, se evidencia que en la provincia de Santa Fe crecieron de forma sostenida NNYA separados de sus centros de vida, a la vez que se incrementaron los espacios de alojamiento institucional en detrimento de los ámbitos familiares alternativos.

Con respecto a los recursos humanos que conforman el área, se observa que las condiciones de trabajo en todas las áreas, territorios y programas dependientes de la Secretaría muestran serias problemáticas en relación al personal: escasez de personal, altos porcentajes de informalidad en las condiciones laborales, falta de formación adecuada al paradigma de protección integral en algunos espacios, desgaste de los equipos frente al aumento de situaciones de vulnerabilidad y violencia familiar, ausencia de lineamientos políticos definidos, falta de circuitos de trabajo esclarecidos y escasez articulación entre los diferentes niveles de atención (Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, 2022).

Las cuestiones señaladas son retomadas en el documento *Tenemos que hablar de infancias y adolescencias*, publicado en septiembre de 2023 y dirigido al gobernador e intendente electos, senadores, diputados, concejales así como a funcionarios y equipos técnicos que

ocupan cargos de gestión en los estados provincial y municipal. El documento surge de una mesa de trabajo convocada por el Colegio de Psicólogos de la Provincia de Santa Fe, 2° Circunscripción, para retrabajar diferentes cuestiones en torno al Sistema, pero principalmente establecer un posicionamiento frente al Decreto n° 2.737² del año 2022 que ofició como un disparador de la convocatoria.

Además del ya mencionado Colegios de Psicólogos, el debate se vio alimentado por trabajadores de múltiples instituciones, activistas, sindicatos y organizaciones con injerencia en el campo de las infancias y adolescencias que conforman el Sistema en la provincia de Santa Fe: Colegio de Trabajo Social de la 2° Circunscripción, Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes, Red Noroeste por el Derecho de las Infancias y Adolescencias, trabajadores de efectores de salud de distintas áreas y niveles del Estado, así como también trabajadores de la DPPDNNyA de Rosario, entre otras instituciones y organizaciones participantes que se encuentra detalladas en el escrito.

Luego de encuentros y trabajo colectivo, se elabora dicho comunicado en el que se identifican las principales problemáticas que atraviesan el Sistema en ambos niveles de intervención así como una serie de propuestas y sugerencias, a modo de diagnóstico para avanzar en la implementación, fortalecimiento y articulación del Sistema.

En el primer nivel de intervención se destaca la necesidad ampliar la cantidad y fortalecer la oferta de instituciones pertenecientes al campo de la educación, salud, salud mental, deporte, cultura, esparcimiento y cuidados, con anclaje territorial y donde se establezcan mecanismos de articulación y coordinación que permitan un abordaje integral de las situaciones. En relación al Servicio Local de Rosario se solicita la jerarquización del área,

² Específicamente, el Decreto n° 2.737/2022 reglamenta la solicitud de MPE. En él se establece que los pedidos de medida debe "acreditar el establecimiento de un vínculo con el NNYA, de por al menos un profesional de la Red Comunitaria, que pueda dar cuenta, a partir de su conocimiento y cercanía, que resulta contraproducente la continuidad del niño, niña o adolescente en el seno familiar" (artículo n° 51), lo que aumenta aún más los procesos burocráticos para la adopción de MPE y no considera que dichos profesionales deben continuar trabajando con el grupo familiar en el territorio.

ampliando su presupuesto y estructura, destinando mayor cantidad de recursos humanos y materiales, mejora de las condiciones edilicias y laborales de los trabajadores de las instituciones del campo de las infancias y adolescencias que garanticen su continuidad laboral.

En el segundo nivel de intervención se señala falta de disponibilidad de las instituciones de alojamiento para NNyA e incumplimiento de las condiciones y las prácticas que se llevan adelante en dichas instituciones, desatendiendo los Estándares de Calidad de las Prácticas y Condiciones de Alojamiento en los Ámbitos de Cuidados Alternativos Residenciales para NyA (Decreto n° 0039/2014), también se refiere a la ausencia de espacio físico adecuado y acorde para el funcionamiento del organismo y la realización de entrevistas, encuentros de revinculación y reuniones de equipo, dado que en el establecimiento actual hay hacinamiento de trabajadores por falta de espacio físico, instalaciones precarias y riesgosas.

También se hace hincapié en recursos claves para el funcionamiento del Sistema, como los acompañantes personalizados ante la ausencia de cuidados familiares y movilidad para dar continuidad a los espacios de referencia de NNyA, así como también para abordar los procesos de restitución y restauración de derechos. Denuncian que la gran mayoría de los trabajadores están en situación de precariedad muy diversa, que abarca informalidad laboral, contrataciones de trabajo precarias, no reconocimiento de la función y remuneraciones que no se corresponden con las tareas realizadas. A ello, se suma la falta de capacitaciones, formación continua y espacios de participación de los trabajadores.

En líneas generales, se solicita la creación de un plan estratégico para infancias y adolescencias en el área que tenga continuidad y trascienda los gobiernos de turno.

Otro recurso que podemos sumar para pensar las dinámicas de funcionamiento del Sistema es el diagnóstico elaborado por Bertolaccini, Ingaramo y Pignatta (2023), en el que se recuperan las múltiples problemáticas que atraviesan las áreas del Estado que trabajan

para garantizar los derechos de NNyA. En el escrito se destaca que los organismos operan de manera fragmentada y dispersa desde lógicas sectoriales que no permiten la conformación de un Sistema integral. En el mismo se destaca como principal dificultad la falta de coordinación y articulación interinstitucional entre las diversas áreas del Sistema que “lejos de generar intervenciones sinérgicas y convergentes entre niveles y sectores, estos operan de forma segmentada en función del nivel de complejidad, de un criterio etario, de un recorte temático o del tipo de violencia” (Bertolaccini et al., 2023, p. 8).

En resumen y luego del análisis de los documentos recientes que interpelan el funcionamiento del Sistema, encontramos que la construcción de mecanismos de coordinación que superen las intervenciones fragmentadas, focalizadas y sectoriales de las instituciones que forman parte del Sistema se presenta como un desafío para la gestión 2023-2027, que en la actualidad no aparece como cuestión prioritaria en la agenda pública y corroboran la necesidad de que uno de los aspectos a fortalecer se ubica en las capacidades estatales del Sistema.

1.2. Antecedentes de los estudios sobre capacidades estatales

El fortalecimiento de la política pública dirigidas a infancias y adolescencias nos lleva inevitablemente al análisis de las capacidades estatales, ya que las mismas se ponen en juego y manifiestan en el marco de la implementación de las políticas públicas. Considerando los déficits relevados en diagnósticos e informes realizados por diferentes actores que llevan adelante la implementación del Sistema e intervienen diariamente con NNyA, resulta necesario fortalecer las capacidades estatales del Sistema.

Las capacidades estatales refieren al Estado, sus acciones y recursos. Para el desarrollo de este trabajo vamos a tomar la definición de políticas públicas elaborada en el trabajo de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe en 2018, donde se entiende a las políticas públicas como el conjunto de acciones u omisiones llevadas adelante por los gobiernos con el objetivo de responder a los problemas, demandas y necesidades de la

ciudadanía. Estas son producto de disputa entre múltiples actores intervinientes, pero aquí nos centraremos en el Estado como actor central responsable de la implementación de las políticas públicas (Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, 2018, p. 39).

En el marco del análisis de las políticas públicas, el estudio de las capacidades estatales y la necesidad de fortalecer los bienes y servicios brindados por organismos públicos de modo eficaz, eficiente y sostenible ha sido abordado en diferentes períodos y a partir de diferentes conceptualizaciones. Sin embargo, comenzó a ocupar un lugar prioritario dentro de la agenda política latinoamericana luego de los procesos democratizadores ocurridos en la región durante la década de 1980. Posteriormente, adquirió mayor incidencia en las prácticas estatales de nuestro país durante la década de 1990. En este contexto, se consolidó como un factor clave para generar condiciones necesarias para alcanzar las metas y objetivos fijados, así como garantizar tasas de crecimiento económico adecuadas (Completa, 2017).

1.3. ¿Qué significa que un Estado sea capaz?

Fabián Repetto (2004) entiende a la capacidad estatal como la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas (p. 8).

Bertranou (2015) define la capacidad estatal como “la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente” (p. 39). El autor hace hincapié en las dimensiones constitutivas del término, reconociendo la existencia de un conjunto de factores que denomina componentes de capacidad estatal, entre los cuales se encuentran la estructura burocrática, el vínculo que tienen los organismos estatales con otros actores sociales, la relación entre diferentes áreas y niveles del Estado, la legitimidad que tiene el Estado en la sociedad, entre otros.

Por su parte, Enzo Completa (2017), a partir de diferentes aportes, define las capacidades estatales como la “habilidad real y potencial que deben poseer los estados y sus agencias específicas para articular intereses sectoriales, decidir un rumbo y tomar decisiones de manera autónoma, superando de manera exitosa las restricciones que plantea el entorno institucional, con el fin de alcanzar los objetivos organizacionales y de promover el bienestar general” (p. 132).

A partir de las definiciones citadas, aquí entendemos la capacidad estatal como la habilidad que poseen los organismos estatales para llevar adelante las metas u objetivos fijados en el marco de la implementación de políticas públicas. Antes de analizar con más detalle los factores que explican la capacidad, es necesario efectuar algunas aclaraciones analíticas del concepto.

Por un lado, se coincide con Julián Bertranou (2015), para quien las capacidades estatales sólo pueden ser analizadas y apreciadas a partir de la especificación de las funciones y fines que un organismo debe cumplir o los objetivos que el mismo debe alcanzar: “No puede analizarse la capacidad en abstracto, o en general, desligada de funciones que deben ser cumplidas” (p. 41). Las finalidades y metas asignados al Estado tienen un marco histórico-temporal, no se trata de aspectos estables, por ello, las capacidades son definidas a partir de estas particularidades.

Por otro lado, vale la pena recuperar la diferenciación establecida por Completa (2017) entre los términos capacidad estatal y desempeño, puesto que el desempeño institucional refiere al comportamiento organizacional pasado, mientras que capacidad estatal alude también a la dimensión futuro, como la habilidad que deben poseer los Estados para alcanzar determinados objetivos. También se lo distingue al de resultado, ya que la capacidad estatal es condición previa para la producción de bienes y servicios públicos y para el logro de resultados propuestos (Bertranou, 2015, p. 42).

1.3.1. Componentes de la capacidad estatal

La importancia de reconocer los componentes de la capacidad estatal como aquellas dimensiones constitutivas y observables del concepto radica en que el análisis de sus elementos constituyentes permite contribuir a su fortalecimiento.

Una versión parcial del concepto de capacidad estatal lo asimila al aparato organizacional, haciendo énfasis únicamente en los cuadros técnico-burocráticos, lo que constituye un riesgo, puesto que deja de lado el carácter inherentemente relacional del aparato estatal y el vínculo del Estado con la sociedad. En esa línea, Repetto (2004) reconoce dos tipos de capacidades: las administrativas y las políticas.

Las capacidades administrativas son aquellas aptitudes técnico-burocráticas al interior de la organización, necesarias para llevar adelante los fines y objetivos que se proponen los organismos estatales. Para la realización de este trabajo preferimos utilizar el concepto de capacidades organizativas, como sugiere Serafinoff y Badía (2022), que es más amplio y hace alusión a las estructuras, recursos, procesos de trabajo y personal del Estado. Algunos aspectos que definen este tipo de capacidad son: la cultura organizacional que permea las prácticas de los organismos estatales; las reglas del juego, es decir, las normas y como estas orientan y demarcan la acción estatal; la estructura administrativa adecuada para llevar adelante la acción estatal; disponibilidad y asignación oportuna, eficiente y sostenible de los recursos, acordes a las responsabilidades asignadas; la planificación y gestión de la información; finalmente, el rol de los trabajadores en la implementación de las políticas públicas.

Entendiendo que las capacidades estatales trascienden los aparatos técnico-burocráticos del Estado, resulta necesario incorporar la dimensión política, en la que se procesan intereses e ideologías tanto internas como externas a la organización estatal. En tal sentido, la capacidad organizativa es condición necesaria pero no suficiente para lograr capacidad estatal, siendo necesaria la capacidad política “para problematizar las demandas de los

grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de los mismos más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública” (Repetto, 2004, p. 16).

Las capacidades políticas refieren a la toma de decisiones por parte de los gobiernos a partir de prioridades establecidas. En ella se pone en manifiesto los conflictos de intereses que atraviesan las acciones de los gobiernos.

A las capacidades políticas y organizativas, incorporamos una tercera dimensión propuesta por Serafinoff y Badía (2022) para identificar y analizar las capacidades estatales existentes en organismos de la administración pública: las capacidades relacionales. Esta hace referencia a la relación entre actores estatales y no estatales, es decir la interacción del estado con la sociedad civil y sectores del ámbito privado, como el sector empresarial, los sindicatos y movimientos sociales, y la colaboración de estos actores en la consecución de los objetivos establecidos por los organismos estatales.

Esta dimensión alude también a la articulación interestatal, sea esta entre diferentes niveles del estado o sea en un mismo nivel de gobierno. Esta capacidad es fundamental, ya que nos permite visualizar la disputa entre diferentes actores, la mayor o menor autonomía que poseen los entes estatales para la toma de decisiones soberanas e independientes de los intereses particulares.

La clasificación de las dimensiones constitutivas de las capacidades estatales es con fines analíticos. Estas no deben ser pensadas de manera aislada, sino que se encuentran intrínsecamente vinculadas, ya que son en conjunto las capacidades organizativas, políticas y relacionales las que enmarcan y orientan la acción de los organismos estatales.

En este trabajo se analizará el Programa Acompañantes Personalizados que forma parte del organigrama programático de la DPPDNNyA de Rosario, desde la perspectiva de las capacidades estatales, analizando puntualmente las capacidades organizativas y

relacionales. Este enfoque permitirá analizar un área clave de funcionamiento del Sistema de Protección en lo que refiere a su estructura organizacional, procesos de trabajo, recursos asignados, formación de las personas que trabajan allí y su participación en espacios de organización colectiva, así como también el vínculo y comunicación entre organismos gubernamentales y no gubernamentales destinados a la promoción y protección de derechos de NNyA.

Capítulo 2. El Programa Acompañantes Personalizados: reglamentación, estructura organizacional y capacidades estatales

Es objetivo general de este trabajo establecer las condiciones de producción de las capacidades estatales del Programa Acompañantes Personalizados de la DPPDNNyA de Rosario en clave de procesos de trabajo, estructura organizacional, asignación de recursos, formación y la participación de las personas trabajadoras.

Para ello, en este capítulo nos adentraremos en analizar la estructura organizacional y los procesos de trabajo institucional e interinstitucional considerando sus reglas, circuitos y formación profesional del Programa Acompañantes Personalizados. Para ingresar en el tema tomaremos la normativa que regula el Programa, algunos archivos de circulación interna y documentos que recuperan la situación actual del área analizada.

Antes de comenzar con el análisis del Programa resulta fundamental hacer dos menciones. En primer lugar, recuperar la noción de capacidades estatales que orienta la escritura del presente trabajo, entendiéndola como aquella habilidad que poseen los organismos estatales para llevar adelante las metas u objetivos fijados, en el marco de la implementación de políticas públicas y que, como fue mencionado en el capítulo anterior abarca dimensiones relacionales, políticas y organizativas.

En segundo lugar, es importante mencionar que la Secretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia se encuentra integrada por dos Direcciones provinciales que contienen en su interior estructuras similares, con sede en las ciudades de Santa Fe y Rosario, cuya estructura orgánica funcional fue aprobada por el Decreto n° 2.652 del 6 de septiembre de 2017 y se encuentra disponible en la página 95.

En este trabajo abordaremos el Programa Acompañantes Personalizados de la DPPDNNyA de Rosario, cuya función es implementar todas las medidas necesarias a efectos de acompañar, auxiliar y sostener durante un período de tiempo determinado a NNyA que se

encuentra en riesgo cierto e inminente para su integridad física o psíquica, por encontrarse en estado de crisis o urgencia subjetiva, de modo que requiere de un abordaje inmediato e ineludible para lograr su estabilización y compensación subjetivo social, posibilitando el desarrollo integral, el ejercicio pleno y cumplimiento efectivo de aquellos derechos que se presenten vulnerados o en riesgo (Decreto n° 2.652 de 2017).

2.1. Sus orígenes

En el marco de las modificaciones legislativas introducidas por la Ley Nacional n° 26.061, el 11 de junio de 2007 se crea y aprueba el Programa Acompañantes Personalizados por Resolución n° 439 al interior de la Secretaría de Estado y Promoción Comunitaria a cargo de la DPPDNNyA previo incluso a que la provincia de Santa Fe adhiriera a la ley nacional y elaborara su propia normativa. Posteriormente, en diciembre de 2007 se crea el Ministerio de Desarrollo Social que reemplaza a la Secretaria.

La reglamentación buscaba hacer operativa a la Ley Nacional n° 26.061 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes frente a los nuevas cuestiones sociales y subjetivas emergentes que afectan a infancias, adolescencias y familias, tales como consumo problemático, abuso sexual infantil, situación de calle, violencia altamente lesiva, entre otras situaciones que ponen en riesgo la integridad psicofísica de NNyA que requieren de asistencia y contención (Resolución n° 439).

El Programa busca implementar la integralidad que propone la legislación nacional, promoviendo la articulación del personal con instituciones, dispositivos y dependencias de diferentes sectores, como salud, educación, organizaciones barriales y las familias. Hasta la implementación del Programa Acompañantes Personalizados no existía en la provincia de Santa Fe ningún dispositivo de dichas características, de allí radica su importancia y necesidad.

En su contenido se expresa el objetivo general de acompañar, auxiliar y sostener a NNyA que se encuentren en estado de crisis o urgencia subjetiva, y participar en su proceso de estabilización (Resolución n° 439).

Se establecen también objetivos específicos para que NNyA cuenten con la presencia de un adulto que los auxilie en aquellas situaciones problemáticas que atraviesan durante un tiempo limitado pero variable y acorde a sus necesidades. El fin es auxiliar y representar al NNyA en los diferentes espacios vitales a los que participa con el objeto de recuperar o construir un estado subjetivo saludable mínimo, para luego proseguir el tratamiento ambulatorio bajo otras modalidades (Resolución n° 439).

Con la sanción de la Ley Provincial n° 12.967 en el año 2009 y su decreto reglamentario del año 2010, el Programa se sostiene como una herramienta para fortalecer las estrategias diseñadas y desarrolladas por los equipos interdisciplinarios intervinientes y dispositivos del Sistema en el marco de la implementación de MPI o MPE a favor de NNyA de acuerdo a lo establecido en los artículos n° 50 y 51 de la mencionada ley, para dar respuesta a aquellas situaciones que por su complejidad pueden quedar por fuera de las modalidades de abordaje existentes.

2.2. Intento de modificaciones

Desde su creación en el año 2007 en adelante el Programa ha tenido modificaciones y distintas gestiones. Doce años más tarde de la aprobación de la Resolución n° 439 y en una tentativa de ordenar la estructura y el proceso de designación de los acompañantes, establecer un límite cuantitativo de horas y presupuesto asignados al Programa, se emite la Resolución n° 324 del 6 de mayo de 2019. Dicho acto administrativo buscaba derogar las Resoluciones n° 439 y 925 de la ex Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria que regulaban el Programa, y dispone el llamado a escalafonamiento interno de acompañantes personalizados, destinado a aquellos acompañantes que en ese momento se encontraban cumpliendo funciones dentro del Programa.

Pese a que la normativa fue aprobada, los acompañantes hicieron entrega de la documentación que respaldaba su experiencia y antecedentes en la función, fueron sometidos a evaluaciones teóricas y psicotécnicas, y se publicaron los resultados de dichas evaluaciones, el escalafón nunca entró en plena vigencia.

La negativa de su implementación se atribuye a varios motivos. Por un lado, la evaluación fue realizada en el mes diciembre 2019, previo al cambio de las autoridades en los tres niveles de gestión, pero principalmente a nivel provincial, lo que dificultó la continuidad e implementación del escalafonamiento en el año 2020. Por otro lado, la pandemia Covid-19 trajo consigo una gran demanda al Programa que imposibilitó modificar los circuitos de trabajo ya instalados desde hacía muchos años.

La normativa es extensa y detalla en tres anexos los objetivos y beneficiarios del Programa, conformación de equipo técnico, perfil de los acompañantes, funciones y tareas a realizar, protocolos de intervención y circuitos de trabajo, confección del escalafonamiento, proceso de evaluación, requisitos y documentos a presentar por los aspirantes a acompañantes.

Si bien no fue implementada, la normativa traía un avance en muchas cuestiones. Esto generó muchísimo malestar en los acompañantes que, en su grán mayoría tenían desde dos hasta diez años de antigüedad, y dedicaron mucho tiempo en prepararse para los exámenes teóricos, recolectaron extensa documentación para dar cuenta de la formación en la temática y antecedentes en la función, atravesaron sucesivas evaluaciones. A ello se suman las expectativas que había en torno a ordenar el proceso de selección de los acompañantes, ya que a pesar de que continuaba la relación de informalidad laboral, el escalafón venía a reconocer mediante publicación oficial quienes conformaban la nómina de trabajadores que se desempeñan en el sector.

Es mediante la Resolución n° 128 del 11 de marzo de 2021 que se desestima la Resolución n° 324 del 6 de mayo de 2019 y por lo tanto no se aplica el escalafón realizado y publicado en el año 2019. Dicha Resolución es muy breve y cuenta con dos páginas donde se

establecen algunas pautas para la ejecución del programa acompañantes personalizados que se añaden a las normativas anteriores: a) cada alta de acompañante personalizado deberá contar con previa autorización de autoridad jurisdiccional; b) Las planillas donde constan las horas de los acompañantes deben ser firmadas por la autoridad jurisdiccional; c) El Programa tendrá una asignación de 110.000 horas mensuales; y d) cada acompañante podrá tener un máximo de 144 horas mensuales o excepcionalmente un máximo 200 horas mensuales con previa justificación de las autoridades.

Actualmente no se ha incorporado ninguna normativa que regule el Programa, por lo que continúan vigente la Resolución n° 439, además de utilizarse archivos de circulación interna³ del Programa donde se establecen algunas pautas de organización, que son recuperados para su descripción.

Los destinatarios del Programa, de acuerdo a lo previsto en la normativa son: “niños, niñas o adolescentes en estado de crisis o urgencia subjetiva; por un lapso de tiempo no estandarizado (variable) más o menos prolongado, hasta que sea posible vislumbrar una mínima estabilización subjetiva y social”. Se especifica que pueden ser fundamentos de acompañamiento la crisis psicótica, intoxicación, trastornos graves, ataque de pánico, fobia, así como también “familias vulneradas y nuevas modalidades de convivencia (fragmentadas, ensambladas, monoparentales, extendidas o ampliadas, homo y heterosexuales); padres que declinados en su función, pierden la función de tales, exponen a sus hijos en situación de seria vulnerabilidad (adicciones, callejerismo, abandono, violencia sexual y abusos de poder doméstico e institucional, marginalidad, entre otros)” (Resolución n° 439).

Esta mención es importante ya que se dieron algunas modificaciones en relación a los destinatarios. Si bien la normativa que crea el Programa no la especifica, actualmente está

³ El Programa brinda capacitaciones destinadas a los acompañantes que se incorporan a trabajar en el Sistema. Los documentos utilizados para dichas capacitaciones fueron facilitadas y allí constan los principios que rigen el Programa, objetivos, estructura y circuito de trabajo.

dirigido a acompañar, brindar sostén adulto y auxiliar durante un período de tiempo determinado a aquellos NNYA bajo MPE. Esta delimitación fue realizada con el correr de los años, dado que anteriormente los acompañantes personalizados intervenían en situaciones de NNYA sin considerar la existencia o no MPE adoptadas por el organismo de protección del segundo nivel de intervención, que es el área de nuestro análisis.

Para el despliegue de sus actividades, el programa cuenta con recursos materiales, como movilidad para el traslado de los trabajadores en caso de ser necesario, caja chica para gastos y espacio físico ubicado en calle Zeballos n° 1799 de la ciudad de Rosario compartiendo el edificio con la Secretaría de Mujeres, Género y Diversidad y el Instituto Provincial de Aborígenes Santafesinos y Pueblos Originario, ambos del Ministerio de Igualdad y Desarrollo Humano⁴. El espacio cuenta con equipamiento para realizar sus funciones y varias oficinas disponibles para realizar capacitaciones, reuniones de equipo y entrevistas.

La estructura organizacional del Programa está constituida por los acompañantes personalizados, que haremos mención más adelante, y por el equipo técnico integrado en su mayoría por profesionales psicólogos, trabajadores sociales, abogados, técnicos en minoridad y familia y estudiantes de dichas carreras. Su función es la administración, gestión y coordinación de los recursos, que conlleva recepcionar las solicitudes de pedidos de acompañante que realizan los equipos técnicos interdisciplinarios de la DPPDNNyA, analizar su pertinencia y efectuar su aprobación o rechazo, para luego seleccionar acompañantes acorde a las necesidades de NNYA y organizar las grillas de horarios en función de la duración del acompañamiento.

⁴ Por cuestiones de espacio, las oficinas del Programa no se encuentran ubicadas en la sede la DPPDNNyA en la Cortada Ricardone n° 1345 de la ciudad de Rosario, como sí lo están el resto de los equipos y dispositivos. Desde la nueva gestión, está previsto la mudanza de todas las áreas dependientes del organismo de protección a un edificio situado en la intersección de las calles San Lorenzo y Mitre de la ciudad de Rosario, donde también comenzaría a funcionar el Programa. Al momento de finalizar la investigación no se concretó dicho traslado.

Asimismo, el equipo técnico del Programa se encarga de solicitar informes de cada acompañamiento, sostener encuentros y reuniones de discusión y retrabajo con los acompañantes y equipos técnicos interdisciplinarios con el objeto de brindar espacios de consulta y asesoramiento que permitan abordar aspectos relativos a la práctica y se puedan exponer aquellas dificultades, problemáticas, obstáculos e interrogantes que se presentan en el marco de los acompañamientos. El equipo también tiene la tarea de proponer actividades de formación y capacitación destinada a los acompañantes que se incorporan a la nómina.

En relación a los acompañantes, resulta conveniente establecer una diferenciación de los trabajadores que cotidianamente realizan tareas de cuidado de NNyA con MPE en función de las tareas realizadas, de acuerdo al marco institucional en el que se desarrolla el acompañamiento y el vínculo laboral establecido con el empleador.

Los acompañantes convivenciales, comúnmente llamados AC, son aquellos que realizan tareas de cuidado de NNyA en el marco de los centros residenciales oficiales o conveniados y "(...) están presentes en las escenas cotidianas y rutinas diarias, junto a las niñas, niños y adolescentes, desde el momento del ingreso y hasta su egreso, procurando acompañarlos -operativa y emocionalmente- en pos de la efectivización de sus derechos" (Decreto Provincial nº 0039 de 2014).

En el marco institucional de los centros residenciales, los AC llevan adelante la organización de las actividades cotidianas de NNyA alojados, como alimentación, baño, tareas educativas, actividades deportivas y esparcimiento, controles y estudios médicos. Estos trabajadores dependen del Programa de Fortalecimiento de las Prácticas y Condiciones de Alojamiento en los Ámbitos de Cuidados Alternativos Residenciales para Niñas, Niños y Adolescentes, y su situación laboral es muy variada. Aquellos que se encuentran ejerciendo sus labores en centros residenciales oficiales en su mayoría se encuentran en relación de dependencia, formalizados o con contrataciones precarias, pero con mayores posibilidades

de formalizar su lugar de trabajo en relación a aquellos que se desempeñan en centros residenciales conveniados. Estos últimos por lo general son monotributistas y facturan a la ONG para la cual trabajan o están en situación de informalidad laboral.

Por otra parte se encuentran los acompañantes personalizados de guardia que dependen de la Guardia Institucional de la DPPDNNyA y responden solo a las demandas de dicho equipo, es decir, intervienen en situaciones que podrían ser calificadas de puntuales o acotadas. Despliegan su accionar en el marco de la adopción de MPEU reguladas por el artículo n° 58 bis de la legislación provincial, adoptadas por la Guardia. Tienen la función de asistir en la contención de NNyA y realizar traslado a efectores de salud o centros residenciales. El equipo cuenta con un acompañante personalizado de guardia por turno, siendo nueve acompañantes en total al momento de la realización de la presente investigación, y trabajan con modalidad de guardia pasiva⁵. Estos trabajadores también tienen mayor posibilidad de formalizar su trabajo, ya que tienen días y horarios asignados.

Por último los acompañantes del Programa, también llamados APP tienen una función mucho más difusa y su situación laboral más precaria.

Se ocupan del cuidado y contención de NNyA en internaciones hospitalarias, actividades que se llevan adelante fuera de los centros de alojamiento residencial y en casos muy puntuales en centros residenciales donde están alojados NNyA. Los APP no tienen horas de trabajo preestablecidas, sino que cada mes cambia en función de la extensión de los acompañamientos y de las nuevas solicitudes que tiene el Programa. En su totalidad, los APP están en situación de informalidad laboral y con salarios muy por debajo de la canasta básica, con una retribución de \$3.711,18 la hora en el mes de septiembre de 2025 y un máximo de 180 horas mensuales, dando un salario máximo de \$668.012,4. A ello se le

⁵ Se entiende por guardia pasiva a la jornada laboral durante la cual el trabajador está a disposición y se halla obligado a acudir cuando es convocado.

suma los numerosos casos de retraso en el pago y recorte de los salarios por falta de presupuesto.

Esta situación genera muchísimo malestar e incertidumbre acerca de la continuidad laboral, lo que produce una gran rotación de personas y desgaste por tener que sostener múltiples empleos para alcanzar un ingreso mínimo y, en muchos casos, la renuncia de los APP. Además, desprecia la importancia de dicha labor, siendo una de las funciones más importantes para el cuidado de NNyA y la cara visible de la DPPDNNyA en muchas instituciones.

Esta distinción permite afinar y delimitar la investigación, ya que en el presente trabajo nos limitaremos a analizar en detalle la labor de los APP.

En líneas generales los APP se ocupan de brindar sostenimiento adulto durante las horas de acompañamiento, en el marco de las estrategias diagramadas por el equipo interdisciplinario interviniente de acuerdo a la singularidad y autonomía del NNyA.

El acompañamiento comprende actividades recreativas, deportivas, de salud, educativas, de capacitación, de revinculación familiar, y las actividades de la vida cotidiana en general, que pueden variar si el equipo resuelve modificar las estrategias establecidas. Por lo general se llevan adelante en contexto de internación de NNyA en instituciones públicas o privadas, tales como hospitales, instituciones y servicios de salud mental, así como también en centros de día, domicilio del NNyA, vía pública, escuelas, talleres y todos aquellos espacios que transitan NNyA.

Según lo establecido en la Resolución n° 925 del 30 de octubre de 2007, se establece como requisito para el ejercicio de dicha función "la mayoría de edad, conducta intachable, profesionales de la salud y educación, como terapistas ocupacionales, psicólogos, trabajadores sociales, docentes, promotores culturales, y todos aquellos que acrediten

experiencia en trabajo con NNyA”. A continuación se detalla el proceso de solicitud, convocatoria y cierre de los acompañamientos.

2.3. Circuito del acompañamiento

El acompañamiento es un recurso que pueden sugerir y solicitar los equipos interdisciplinarios intervinientes y/o dispositivos de la DPPDNNyA cuando determinadas situaciones por su complejidad pueden quedar por fuera de las modalidades de abordaje existentes.

El procedimiento para la solicitud de acompañante personalizado inicia con un informe escrito, elaborado por el equipo técnico interdisciplinario y dirigido al Programa. En él se brinda información sobre la situación a intervenir y se detalla el diseño de la estrategia de trabajo propuesta o plan de acción. Se trata de un plan de trabajo individualizado que debe considerar las particularidades y necesidades específicas de cada NNyA, que impliquen cuidados y estrategias específicas de abordaje. En otras palabras, NNyA presentan trayectorias de vida que son singulares y por eso requieren de abordajes que consideren dichas situaciones (Ribero, 2019).

En la misma línea, los acompañantes también tienen modalidades de intervenir que, si bien deben ser enmarcadas en las leyes y decretos regulatorios, en la práctica cada acompañante imprime su singularidad (Ribero, 2019). Por ese motivo es muy importante el informe previamente enviado por el equipo que realiza la solicitud, ya que determinará el tipo de acompañamiento requerido y el perfil del acompañante que será convocado, para que cumpla con las exigencias que la situación amerita. En el Programa se clasifican a los acompañantes según su perfil en acompañantes destinados a situaciones de guardia, acompañamiento de infancias y acompañamiento de adolescencias.

Luego de la aprobación de la solicitud enviada por el equipo técnico interdisciplinario, se convoca al acompañante según el perfil que corresponda y se pacta un encuentro previo a

la iniciación del acompañamiento, siempre y cuando no se trate de una urgencia, con el objeto de conocer en profundidad la singularidad de NNyA que se va a acompañar y para transmitir las estrategias de intervención elaboradas. Esta convocatoria puede ser realizada por el equipo técnico, la guardia⁶ o la coordinación del Programa.

Durante el período que dura el acompañamiento, se sostienen periódicamente reuniones de retrabajo con todos los actores institucionales intervinientes, pero fundamentalmente entre el acompañante y equipo de referencia del NNyA, con el objeto de reforzar las estrategias delineadas originariamente o reformularlas en caso de ser necesario. Por su parte, el acompañante debe enviar, dentro de los primeros cinco días hábiles de cada mes, un informe de avance al equipo técnico del Programa y al equipo técnico interdisciplinario del NNyA acompañado para transmitir novedades, hechos significativos, dificultades, obstáculos durante el proceso de acompañamiento, así como también propuestas, contribuciones o sugerencias.

El espacio de retrabajo es complementado con el espacio de supervisión, que tiende fundamentalmente a abordar dificultades propias del vínculo entre el acompañante y el NNyA, así como para retrabajar el impacto subjetivo que tiene el desarrollo de la práctica de acompañamiento en los trabajadores. Este espacio es garantizado desde el equipo técnico del Programa con el objeto de acotar los riesgos de implicación o sobre-implicación que el acompañante pueda experimentar.

El cese del acompañamiento se lleva a cabo cuando el equipo de referencia considere adecuado en función de las estrategias elaboradas. En ese caso, se comunica tal decisión en forma escrita al equipo técnico del Programa y posteriormente se realiza una reunión donde se define la modalidad mediante la cual se llevará adelante el cese del

⁶ El Programa cuenta con un equipo de guardia telefónica que funciona todos los días del año de 7 a 21 horas en pos convocar acompañantes, buscar reemplazos en caso de urgencia, enfermedad o ausencia de personal. Vale mencionar que esta es la vía por la cual los acompañantes acuden en caso surgir urgencias durante el acompañamiento. Por fuera de ese horario, es decir de 21 a 7, está habilitada la Guardia Institucional de la DPPDNNyA en caso de ser necesario.

acompañamiento con el NNYA, sobre todo atendiendo a los efectos adversos que puede generar la interrupción abrupta de un acompañamiento, por lo que se busca sean realizados con anticipación.

Como mencionamos anteriormente, las horas de acompañamiento asignadas son variables y conforme a las necesidades que presente cada caso⁷, que se enmarca en las estrategias de trabajo propuestas por el equipo de referencia de NNYA. Este equipo podrá solicitar la ampliación o reducción de días y horas de acompañamiento mediante un informe escrito que fundamente dicho pedido.

El cobro de la labor realizada se efectúa mediante la presentación de una planilla con la cantidad de horas trabajadas, que los acompañantes deben completar todos los meses y enviar al correo electrónico del Programa para la liquidación mensual y su pago a mes vencido en tarjetas recargables⁸.

2.4. Apuntes sobre las principales problemáticas de los acompañantes

Ante la falta de cuidados familiares, el recurso del acompañante personalizado resulta indispensable, pero pese a eso existen muchas problemáticas en el área que muestran su falta de jerarquización.

Retomamos el documento *Tenemos que hablar de infancias y adolescencias* donde recupera una problemática histórica en el sector, donde los gremios revelan que la totalidad de los acompañantes se encuentra en situación laboral irregular, lo que no garantiza su continuidad laboral, además de provocar inestabilidad y malestar por el no reconocimiento.

⁷ Algunos acompañamientos son de 24 horas, mientras que otros solo se llevan adelante en un turno específico, que puede ser jornada matutina de 8 a 14, vespertina de 14 a 20, o nocturna de 20 a 8.

⁸ El cobro mediante tarjetas recargables, también conocidas como tarjetas prepagas, es una modalidad que se implementa a partir del año 2020 cuando el aislamiento social, preventivo y obligatorio imposibilitó a los acompañantes y demás trabajadores en situación laboral de informalidad la percepción de sus ingresos. Hasta ese momento se realizaba a través de ventanilla bancaria presentando DNI. Desde entonces se distribuyeron dichas tarjetas, que no se encuentran vinculadas a una cuenta bancaria y solo sirven para realizar extracciones, por lo que a menudo depara problemas en caso de pérdida, robo, extravío o retención en los cajeros automáticos.

Esta es una de las principales problemáticas por las que atraviesan los acompañantes, no habiendo reconocimiento del vínculo laboral por parte de las autoridades provinciales, a pesar de que algunos acompañantes tienen una antigüedad de más de 10 años ejerciendo su labor. Ello también conlleva que los acompañantes no gocen de los derechos laborales más fundamentales como salario mínimo, vital y móvil, licencia, aguinaldo y vacaciones pagas, igual remuneración por igual tarea, estabilidad laboral, organización sindical y el derecho a huelga, además de que el cumplimiento de estos derechos dependa de la buena voluntad de la gestión de turno. Tampoco se contemplan los beneficios de la seguridad social, como asignaciones familiares, aportes jubilatorios y obra social. Todas estas cuestiones vienen siendo reclamadas por los gremios del sector.

A los reclamos por la formalización laboral de todos los trabajadores en esa situación se suman las demandas por mejoras salariales.

Por otra parte, existen múltiples denuncias de reducción de personal que actualmente no se encuentran ejerciendo sus funciones y despidos arbitrarios en el sector, sin considerar la gran demanda de acompañamientos que los equipos y las instituciones de alojamiento requieren. En este punto los gremios vienen sosteniendo campañas de visibilización y reclamos para su reincorporación, además de exigir la integración de todos los acompañantes en ejercicio en la estructura organizacional y administrativa de la Secretaría.

También vale la pena recuperar el texto *Diagnóstico y recomendaciones para mejorar los servicios de atención y prevención de las violencias contra niños, niñas y adolescentes* (Bertolaccini et al., 2024), que indica la escasez de personal lo que impide que se trabajen todas las situaciones, abordando solo aquellas que revisten mayor urgencia. A ello se le suma la falta de diseño de proyectos participativos que promuevan procesos de pertenencia e integración, y capacitaciones construidas con los trabajadores que abordan diariamente situaciones de gran complejidad, como situaciones de consumo problemático, discapacidad, derechos humanos, perspectiva de género.

De lo relevado surge que la Secretaría y específicamente el Programa no está lo suficientemente jerarquizado pese a ser un sector de mucha relevancia y encargado del cuidado de NNyA, careciendo de presupuesto y estructura adecuados. Por este motivo se vuelve prioritario fortalecer las capacidades estatales del Programa Acompañantes de la DPPDNNyA que actualmente no parecieran constituir prioridad en la agenda de gobierno.

Capítulo 3. Aclaraciones metodológicas

En este capítulo haremos mención a algunos conceptos teóricos en relación a la metodología así como también aquellas técnicas de recolección de la información utilizadas en el presente trabajo.

La investigación social, esta es una forma de conocimiento que se caracteriza por la construcción de evidencia empírica elaborada a partir de la teoría aplicando reglas de procedimiento explícitas. En su contenido la investigación es temporal-histórica, es acotada y acumulativa, está sujeta a inexactitudes y, por lo tanto, es parcial o totalmente refutable, “(...) porque los temas que trata y cómo los trata están profundamente afectados por las circunstancias históricas, mundiales y locales; por los intereses económicos y sociales y las ideas predominantes en las instituciones patrocinantes, en institutos de investigación y entre sus miembros” (Sautu, 2001).

La producción y análisis de evidencia empírica tiene como finalidad responder a los objetivos establecidos y requiere de decisiones teóricas y metodológicas que definirán la selección de técnicas para realizar el posterior trabajo de análisis de los datos obtenidos. Los procedimientos escogidos para la producción de evidencia empírica están directamente relacionados con el enfoque teórico seleccionado para realizar la investigación (Sautu, 2001).

Tanto las metodologías cuantitativas como las cualitativas utilizan procedimientos y técnicas con ciertas características y posibilidades que le son propias. En el caso de las metodologías cualitativas, son apropiadas cuando el investigador se propone indagar acerca de la construcción social de significados, las perspectivas de los actores sociales, las condicionantes de la vida cotidiana o brindar una descripción detallada de la realidad (Sautu, 2001).

Siguiendo a Vasilachis de Gialdino (2006), “la investigación cualitativa se interesa, en especial, por la forma en la que el mundo es comprendido, experimentado, producido; por el contexto y por los procesos; por la perspectiva de los participantes, por sus sentidos, por sus significados, por su experiencia, por su conocimiento, por sus relatos” (p. 28). En definitiva, se interesa por la vida de las personas, sus perspectivas subjetivas, historias, comportamientos, experiencias, interacciones, acciones y sentidos, interpretándolos de manera situada, en el contexto en el que tienen lugar. También es utilizada para estudiar organizaciones, instituciones, movimientos sociales y transformaciones estructurales.

Por ello, esta metodología es la que mejor se ajusta para el proceso de análisis y consecución de los objetivos establecidos en el presente trabajo, ya que indagamos acerca las condiciones de producción de las capacidades estatales del Programa Acompañantes Personalizados de la DPPDNNyA de Rosario en clave de circuitos, procesos de trabajo, estructura organizacional, asignación de recursos y participación de las personas trabajadoras.

La palabra de los actores involucrados adquiere suma importancia en la investigación cualitativa, es decir, aquellas significaciones sociales que le dan los diferentes actores a hechos, situaciones y fenómenos que queremos estudiar. Las elecciones metodológicas están determinadas por perspectivas, supuestos, creencias y valores que atraviesan la práctica investigativa, habiendo involucramiento del sujeto que investiga en la toma de decisiones teóricas, que entendemos cumple un rol activo en todo proceso de conocimiento.

En el marco de la investigación, recurrimos a un conjunto de técnicas de recolección de datos para producir y analizar información, seleccionadas a partir de nuestro tema de investigación, objetivos establecidos y método seleccionado. Utilizamos el análisis documental y entrevistas semiestructuradas en profundidad, técnicas que fueron combinadas para extraer información, de modo que se trata de un estudio multimétodo. La

combinación de estas técnicas para obtener información nos brinda una mirada más amplia sobre el área analizada.

Por un lado, como fuente documental secundaria se recuperan normativas nacionales y provinciales sobre el Sistema, resoluciones provinciales sobre la estructura orgánica funcional de la DPPDNNyA con el fin de presentar el marco legal en donde se inscribe la investigación. El análisis de datos secundarios también incluye informes de monitoreo y evaluación sobre el Sistema, así como el documento *Tenemos que hablar de infancias y adolescencias* para aproximarnos al tema abordado y desarrollar las principales problemáticas y tensiones que atraviesan el área de análisis.

La recolección y análisis de la información producida se encuentra en un constante ir y venir con la teoría que se utiliza como referencia, otorgándole direccionalidad a la estrategia metodológica, lo que permite establecer un diálogo entre el marco teórico y la evidencia empírica.

Por otro lado, hicimos uso de la técnica de la entrevista que, siguiendo a Valles (1999) se utiliza en el marco de las investigaciones sociales para obtener información relevante para los objetivos de un estudio desde las palabras y enfoques de los actores sociales involucrados.

Alonso (1994) entiende que la entrevista es un proceso comunicativo por el cual un investigador extrae por medio del lenguaje información que se encuentra en la biografía de una persona, entendiendo por biografía al conjunto de acontecimientos experimentados y vividos por la persona entrevistada.

Esta técnica se caracteriza por su carácter interactivo, producto de la conversación entre dos personas, guiada y registrada por el investigador con el propósito de favorecer la producción de datos acerca del tema de investigación. Supone la presencia de un otro con el cual se construye el relato (Giménez Béliveau y Mallimaci, 2006).

A pesar de que son formuladas a partir de guías previamente confeccionadas en función de los objetivos de la investigación y siguen una cierta línea argumental sobre el tema definido en el marco de una investigación, tanto el entrevistador como la persona entrevistada desempeñan roles activos y participan en el proceso de interacción. De modo tal que el objetivo de esta técnica no es el descubrir un conocimiento existente sino que se trata de un proceso de creación de significados que no estaban preestablecidos: “Los discursos no son así preexistentes de una manera absoluta a la operación de toma que sería la entrevista, sino que constituyen un marco social de la situación de la entrevista” (Alonso, 1994, p. 230).

Por su capacidad para dar cuenta de la vivencia individual del informante, nos permite extraer información necesaria para abordar los objetivos establecidos. Las entrevistas realizadas para este trabajo se caracterizan por ser focalizadas y semiestructuradas, ya que buscan orientar la conversación hacia ciertos temas de interés para la investigación y centrar la atención sobre determinados aspectos, con una organización que sigue ciertos ejes previamente formulados y descritos a continuación.

Una decisión importante es la elección de las personas entrevistadas, que radica en su experiencia y conocimiento en el área a investigar, seleccionadas por ocupar lugares clave en la implementación y gestión de recursos del Programa. Fueron entrevistados trabajadores que se desempeñan en diferentes funciones dentro de la DPPDNNyA de Rosario, vinculados a nuestra área de análisis, lo que nos permite conocer y describir el sentido que los trabajadores de la DPPDNNyA de Rosario le imprimen a sus prácticas.

En total se realizaron seis entrevistas durante el mes de abril de 2025, cuyo cuestionario y transcripción se encuentra disponible en el Anexo de este trabajo y el cuadro resumen en la página 98, al final de este documento. Las entrevistas fueron realizadas al Coordinador del Programa, una integrante del equipo técnico de dicho Programa, tres acompañantes personalizados y un integrante de un equipo técnico interdisciplinario. En relación a la selección de los entrevistados, resulta relevante hacer dos menciones. En primer lugar,

fueron elegidos por ser estudiantes o graduados de la Licenciatura en Trabajo Social, trayectoria formativa que permite recabar información y cumplimentar con los objetivos específicos del presente trabajo de investigación. En segundo lugar, se destaca que todas las personas entrevistadas que actualmente no se desempeñan como acompañantes ocuparon dicho rol anteriormente, lo que otorga un valor adicional a sus aportes, ya que no solo conocen el rol de acompañante por ejercer sus labores en la DPPDNNyA sino también a partir de su experiencia en el desempeño de esa función.

Es importante destacar la buena predisposición de los trabajadores en la consecución de las entrevistas, que no solo concedieron parte de su tiempo para llevarlas adelante, sino que también brindaron material de circulación interna sobre el Programa que permitió el acceso a información no publicada oficialmente. Los resultados obtenidos del análisis de la información recolectada serán presentados en los próximos capítulos.

En primer lugar, se transcribieron las entrevistas realizadas y, en una segunda instancia, se analizó la información obtenida en base a tres ejes: capacidades organizativas, capacidades relacionales y el rol del Trabajo Social. Vale mencionar que dentro de cada eje se establecieron algunas dimensiones de análisis que se corresponden con una serie de preguntas consignadas en los cuestionarios que constan en el Anexo II. La descripción de los ejes detallados a continuación no se corresponde con la organización de la información propuesta en el presente trabajo.

Ejes	Dimensiones
Capacidades organizativas	<ul style="list-style-type: none"> - Normativa institucional - Estructura organizacional y delimitación de funciones - Procesos de trabajo - Asignación y disponibilidad de recursos - Participación de los trabajadores - Formación, capacitación y desarrollo de carrera

<p>Capacidades relacionales</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Articulación entre organismos estatales y no estatales a nivel horizontal y vertical - Comunicación entre las diferentes instituciones que conforman el Sistema - Gestión de la información
<p>Rol del Trabajo Social</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Formación en Trabajo Social - Aportes específicos

Capítulo 4. Capacidades estatales del Programa Acompañantes Personalizados: estructura administrativa, procesos de trabajo y asignación de recursos

En el presente capítulo se aborda el funcionamiento interno del Programa Acompañantes Personalizados de la DPPDNNyA. A partir del análisis de entrevistas semiestructuradas realizadas en el mes de abril de 2025 a integrantes de equipos técnicos y acompañantes personalizados, se exploran diferentes instancias de este dispositivo en clave de procesos de trabajo, estructura administrativa y la asignación de recursos.

Se indaga acerca del proceso de acompañamiento, las funciones específicas de los trabajadores que conforman el Programa, desde acompañantes, hasta integrantes del equipo técnico y coordinación del Programa. También se relevan las condiciones en las que se desarrollan los acompañamientos y los principales obstáculos que emergen en la práctica cotidiana. La información recolectada se ordena en apartados a los fines de facilitar la lectura.

4.1. Modalidad de ingreso y confección de perfiles

En este apartado se analiza el proceso de incorporación de personal al Programa. A partir de los relatos recabados en las entrevistas, se problematizan las formas de ingreso al dispositivo, los recorridos previos de los trabajadores, y se describen los perfiles existentes según las características de los acompañamientos.

Al consultar sobre la forma de ingreso, las personas entrevistadas coinciden en que se dió mayormente a partir de sugerencias y recomendaciones, por tener conocer a alguien que ya trabajaba en la DPPDNNyA. A su vez, se señala que el Programa se encontraba en ese momento en la búsqueda de estudiantes avanzados de carreras vinculadas al campo social y de la salud:

“Había una convocatoria abierta donde estaban buscando estudiantes avanzados de la Licenciatura en Trabajo Social y en Psicología. Mandé el currículum. Yo tengo una formación previa en el campo de las infancias porque participo en una organización

social (...). Entonces, como mi formación previa está ahí hace varios años decidí mandar al Programa” (Entrevista n° 5, 2025).

La presentación del *curriculum vitae* en todos los casos se da a partir de la necesidad de insertarse laboralmente o complementar otro trabajo, y también como una posibilidad para desarrollar mayor conocimiento y experiencia laboral vinculada a la propia formación académica. Esto se vincula, en muchos casos, con recorridos previos de participación en organizaciones sociales o militancia en el ámbito de las infancias y adolescencias:

“Quise empezar a trabajar en algo que tuviese que ver con eso, también por eso ingresé a Niñez, porque era como la forma de empezar a conocer y a generar experiencia en un lugar que tuviera que ver con lo social” (Entrevista n° 4, 2025).

Sin embargo, el proceso de selección e ingreso del personal en la DPPDNNyA en general y en el Programa en particular no se encuentra institucionalizado. No existen concursos públicos para cubrir los puestos vacantes ni procedimientos formales que garanticen condiciones de equidad y transparencia en la selección del personal. Esta situación es percibida críticamente por los trabajadores:

“Lo que siempre decimos es que Niñez no tiene puerta delantera, uno siempre ingresa por la puerta de atrás, sea por recomendación de alguien, sea por presentar el currículum y que te tomen, que generalmente es a partir del Programa Acompañantes Personalizados” (Entrevista n° 3, 2025).

Este mecanismo informal no solo se observa en el ingreso de acompañantes personalizados, sino también en la incorporación a equipos técnicos interdisciplinarios, en la movilidad o el traslado del personal a otros sectores, o para acceder a un ascenso y ocupar a puestos de mayor jerarquía, responsabilidad o especialización.

Luego de la presentación del *curriculum vitae*, los postulantes son entrevistados por el equipo de recursos humanos del Programa. Esta instancia busca identificar el perfil del acompañante en función de los deseos y formación previa. En este sentido, se reconocen tres perfiles de acompañantes: aquel en el que se trabaja con niños y niñas; otro orientado al acompañamiento de adolescentes; y un tercer perfil que requiere mayor experiencia en situaciones complejas, como internaciones hospitalarias, consumo problemático y crisis subjetivas, y está orientado tanto a niños y niñas como también a adolescentes. Este último

perfil es denominado *perfil guardia* o *acompañamiento urgenciado* por el tipo de labores que se realizan. Por su parte, los dos primeros perfiles suelen nombrarse como acompañamientos *no urgenciados*. No obstante la existencia de esta diferenciación, las trayectorias dentro del Programa muestran una dinámica flexible, en la que los acompañantes pueden moverse según sus afinidades o experiencias adquiridas. Así lo expresa una entrevistada:

“(...) al principio quizás me costaba más pensarme acompañando adolescentes y después me di cuenta que me gustaba mucho más acompañar adolescentes y que, es más, iba más a situaciones de salud mental o de consumo que a niñeces, pero también acompañé niños” (Entrevista n° 4, 2025).

Como parte de la organización interna, el Coordinador del Programa informa acerca de la existencia de un perfilero, es decir, un archivo sujeto a principio de confidencialidad con información relevante de los acompañantes en actividad: datos personales, *currículum vitae*, domicilio, trayectoria formativa, entre otros datos. Este recurso facilita al equipo técnico una búsqueda más precisa de los acompañantes, en función de las características de cada situación.

Finalmente, las personas entrevistadas mencionan que, luego de realizar la entrevista de ingreso, fueron convocadas de manera inmediata para iniciar con el acompañamiento de diversas situaciones. Este punto será desarrollado con mayor profundidad en el siguiente apartado, donde se analiza el proceso de inicio de los acompañamientos.

4.2. Convocatoria e ingreso

En este apartado se examina el proceso de convocatoria de los acompañantes, que comienza con una presentación formal de solicitud de este recurso por parte de los equipos técnicos. En dicha solicitud se informa acerca de la situación de NNyA, las necesidades del caso y se definen los objetivos y líneas de trabajo que se pretenden desarrollar a través del acompañamiento, constituyendo un insumo clave para la posterior selección del perfil adecuado.

En este punto es importante destacar que el recurso de acompañante es muy solicitado por las diversas áreas de la DPPDNNyA, ya que se concibe como dispositivo de apoyo para llevar adelante las estrategias diseñadas por los equipos técnicos interdisciplinarios. En algunos casos puntuales se trabaja de manera articulada con los Equipos Admisión y Guardia Institucional en aquellas situaciones en las que se está evaluando la pertinencia o no de la adopción de una MPE.

Sobre este punto es interesante señalar que con el correr de los años se han establecido criterios claros y formales para la solicitud de acompañante, tanto en el ámbito interno de la DPPDNNyA como en articulación con otras instituciones. Anteriormente, el desconocimiento de estos circuitos generaba solicitudes desordenadas y convocatorias sin fundamento técnico a situaciones que no eran competencia del segundo nivel de intervención o que constituían situaciones de riesgo para las personas trabajadoras:

“El Programa quedaba en un lugar más de cadetería, más de catering, más de «Yo te solicito el recurso y lo necesito ahora». Trabajamos en conjunto. En otras gestiones o en otros tiempos, en otras eras se presentaban situaciones como «Yo quiero la acompañante para ya» y la convocatoria del acompañante era una situación de riesgo” (Entrevista n° 1, 2025).

Este pasaje ilustra que anteriormente la comunicación diaria con efectores de salud generaba que desde dichas instituciones se soliciten acompañantes sin existir previamente un pedido de intervención al organismo de protección. Actualmente, el procedimiento exige a los equipos técnicos interdisciplinarios de la DPPDNNyA la elaboración de un informe detallado que contextualice la situación del NNyA. En este documento debe incluir una historización de la vida del NNyA, vínculos familiares significativos que se considera importante reforzar, espacios sociales a los que asiste, actividades de preferencia, así como los objetivos que se pretenden alcanzar en el proceso de acompañamiento y líneas de trabajo a seguir. También se detallan pautas o precauciones que el equipo técnico considera pertinente seguir al momento de designar un acompañante:

“Muchas veces se toma el criterio en relación a si hubo una situación de vulneración respecto a abusos o acosos, tratar de no exponer por ejemplo a una niña con un

hombre, pero a la vez sí pensar cómo resignificar la presencia de los hombres para con una niña” (Entrevista n° 3, 2025).

Este informe no solo orienta al equipo técnico del Programa en la búsqueda del acompañante, sino también constituye un insumo para planificar aspectos logísticos y administrativos de la intervención. En él se consignan direcciones, horarios y contactos, que permiten la adecuada gestión de recursos y resguardo del personal convocado en términos de seguridad laboral.

Se informa que el Programa actualmente está conformado por 230 trabajadores en actividad, de los cuales 140 trabajan en la ciudad de Rosario y el resto en localidades dependientes de la DPPDNNyA de Rosario⁹. Frente a la consulta acerca de cuáles son los equipos o programas que presentan mayor demanda de acompañantes, se informa que actualmente los Programas Procesos Adoptivos y Autonomía Progresiva son los que presentan mayores requerimientos, con aproximadamente 90 acompañantes interviniendo, 60 de los cuales trabajan situaciones en la ciudad de Rosario y el resto en otras localidades. Sin embargo, estas cifras son dinámicas y responden a los estilos de trabajo y estrategias de intervención que cada equipo considera adecuada, ya que se releva que algunos equipos técnicos no presentan solicitud hasta el momento.

El proceso también contempla la posibilidad de rechazar o reformular solicitudes presentadas por los equipos técnicos de la DPPDNNyA que no se ajusten a los criterios establecidos. Esto sucede cuando hay escasa información, ausencia de objetivos concretos o se advierte la exposición a situaciones que no han sido evaluadas adecuadamente y constituyen un riesgo para los trabajadores, como se recupera en la siguiente cita:

“Si no está armado el circuito claro y es de riesgo sí lo desestimamos, o pedimos un rediseño. Si hay alguna situación que es muy desajustada o es muy improvisada sí, no porque los equipos sean improvisados sino porque a veces se desconocen informaciones que al momento de llegar se encuentran con un panorama distinto” (Entrevista n° 1, 2025).

⁹ Al momento de la investigación hay acompañantes ejerciendo sus labores en Acebal, Alvear, Arroyo Seco, Cañada de Gómez, Carcarañá, Carrizales, Casilda, Fray Luis Beltrán, Granadero Baigorria, Ibarlucea, Máximo Paz, Pueblo Esther, Puerto General San Martín, San Lorenzo, Villa Constitución y Villa Gobernador Gálvez.

Una vez aprobada la solicitud, se realiza una primera reunión entre el acompañante y el equipo técnico del Programa, en la que se transmite información general acerca de la situación a intervenir. Si el acompañante acepta la propuesta, se coordina una instancia con el equipo técnico interdisciplinario de referencia del NNyA a fin de profundizar sobre los objetivos, lineamientos de trabajo y estrategias de intervención. Además, se acuerdan días, horarios de acompañamiento y, en algunas oportunidades, se suele firmar un acta acuerdo para dejar asentado por escrito lo pactado. En acompañamientos que no revisten urgencia, este procedimiento se realiza de modo más organizado, permitiendo mayor preparación:

“Cuando son no urgenciados, cuando son chicos de centros residenciales, mi experiencia personal es que los equipos te recontra, te recontra transmiten todo y además hay un pensar en conjunto” (Entrevista n° 4, 2025).

No obstante, de las entrevistas realizadas a integrantes del equipo técnico del Programa se desprende que la selección del perfil adecuado enfrenta diversas dificultades. La alta rotación del personal, la sobrecarga de tareas o la falta de coincidencia entre la disponibilidad y los requerimientos del caso provocan que muchas veces se convoque a quien se encuentre disponible en ese momento, aun si su perfil no resulta el más idóneo:

“La realidad es que es muy cambiante el personal. Entonces muchas veces uno puede seguir el perfilero más para situaciones que no son urgenciadas (...). Pero muchas veces se desdibujan un poco esos perfiles y uno sale a buscar a quien haya disponible o que más o menos tiene los recursos para poder trabajar esa situación” (Entrevista n° 2, 2025).

En relación a este punto, se observa que los acompañantes rechazan ciertas intervenciones motivados por diversas razones. Por un lado, cuando las situaciones a abordar no se ajustan a sus intereses personales o profesionales. Allí, los acompañantes ejercen cierto margen de decisión a la hora de aceptar o rechazar situaciones, considerando su formación, capacidades, disponibilidad horaria y territorialidad.

Otra cuestión que desalienta la participación de los acompañantes, son aquellas situaciones de gran complejidad, como consumos problemáticos, trastornos de salud mental o contextos de extrema vulnerabilidad, que demandan una alta disponibilidad emocional y técnica. Al respecto, personal del equipo técnico del Programa manifiestan lo siguiente:

“El contexto económico, político y social implica situaciones de mucho riesgo, de una exposición que no todo el mundo está dispuesto a tener. Y no solo una exposición, sino esto mismo, acompañar a jóvenes y adolescentes que están también en situaciones muy complejas socialmente” (Entrevista n° 2, 2025).

Además de estas razones, se suma un factor transversal que limita la disponibilidad del recurso, que es la baja remuneración económica percibida frente a la alta complejidad de las situaciones. En septiembre de 2025, el valor de la hora trabajada es de \$3.711,18, valor que resulta insuficiente en relación con la demanda física y técnica que implica el trabajo solicitado. Esto no sólo desincentiva a los acompañantes, sino que constituye una problemática estructural y sostenida en el tiempo, que impacta directamente en la alta rotación de los trabajadores y como consecuencia la dificultad para garantizar continuidad y calidad en los acompañamientos a NNyA:

“(…) no me ofrecieron en gran cantidad y yo también como que dije que no porque la paga es muy precaria. Entonces era como ponerle tanto cuerpo, tantos acompañamientos, sentía que era un montón” (Entrevista n° 5, 2025).

En las situaciones que requieren una intervención inmediata los acompañantes suelen recibir la información mínima necesaria de manera telefónica y de forma inmediata, mientras se dirige al lugar de intervención, generalmente hospitales, comisarías o espacios donde NNyA se encuentra en estado crítico o sin referentes adultos responsables de sus cuidados. Sobre la modalidad de este tipo de convocatorias, una de los acompañantes entrevistados nos relata acerca de la inmediatez y la escasa información, características propias de este tipo de convocatorias:

“Cuando es hospitalario te llaman del teléfono y te dicen, quizás mientras te vas tomando el colectivo, te van comentando la situación. Si es un chico que está hace tiempo en el efector, en el hospital, puede ser que te manden un PDF con la estrategia de trabajo del equipo” (Entrevista n° 4, 2025).

Según los dichos de los acompañantes entrevistados, las dificultades asociadas a este tipo de intervenciones son múltiples: falta de datos sobre el estado emocional o físico del NNyA, escasa información sobre sus hábitos, vínculos o preferencias, y ausencia de una estrategia pensada previamente.

Pese a ello, los acompañantes también comprenden que parte de su función en estos casos es producir información que permita reconstruir el estado de la situación, identificar necesidades urgentes y transmitir dicha información a los equipos para que se diseñe una intervención más integral:

“Una como acompañante tiene que ir con ese rol justamente, de comprender que no va a haber mucha información, o lo poquito que hay es por el insumo que vos vas a ir construyendo. Y también viendo qué devolvés al Programa para que vayan ellos a hacer un retrabajo con el equipo que tocó y con los otros acompañantes” (Entrevista n° 4, 2025).

En síntesis, el proceso de convocatoria y designación de acompañantes ha transitado una evolución hacia mayores niveles de formalización, aunque continúa tensionado por limitaciones estructurales, como la rotación del personal y precarización de los trabajadores. Este apartado permite visualizar cómo la planificación, la adecuación del perfil y las condiciones de trabajo influyen directamente en la calidad de las intervenciones.

En el próximo segmento de este trabajo se profundizará sobre las funciones específicas de los diferentes actores que integran el Programa, con el objetivo de comprender el rol de los actores que lo conforman y cómo incide su labor en el desarrollo de las estrategias de acompañamiento y en el abordaje integral de las situaciones.

4.3. Funciones específicas y dificultades cotidianas

A continuación analizamos aquellas tareas realizadas por los integrantes del Programa, desde el área de coordinación, pasando por los equipos técnicos y acompañantes que lo conforman. Al final del apartado se presentan hallazgos en relación a obstáculos que dificultan el funcionamiento adecuado del Programa.

4.3.1. Coordinación y equipos técnicos

Es tarea central de la coordinación del Programa la organización, vinculación y supervisión de las áreas que lo conforman: área administrativa, recursos humanos, equipos técnicos, área de capacitación, guardia y el área de anclaje territorial, que se encarga de los

acompañamientos del Gran Rosario y demás localidades que corresponden a la DPPDNNyA de Rosario.

El equipo técnico, luego de la búsqueda de un perfil de acompañante que se corresponda con las necesidades del NNyA, trabaja en pos de hacer un seguimiento y supervisión de las situaciones. Sus integrantes se encargan de direccionar la labor de los acompañantes hacia los objetivos y estrategias propuestos por los equipos técnicos que trabajan las situaciones de NNyA con MPE. También se ocupan de establecer canales de comunicación fluidas entre los acompañantes y el equipo técnico del NNyA, o cualquier otra institución o dispositivo que se considere pertinente, como centros residenciales y efectores de salud.

Habitualmente, la comunicación y transmisión de la información entre el equipo técnico y los acompañantes se da con una periodicidad semanal, a través de mensajes telefónicos, llamadas, mails, y mediante informes mensuales que los acompañantes deben presentar. En los informes se realiza un análisis del trabajo cotidiano con NNyA, se comunican aquellos objetivos que se están pudiendo cumplir y los que no, así como también sugerencias y dificultades que se presentan en el acompañamiento. En el caso de tratarse de una excepcionalidad o urgencia que emerja durante el acompañamiento o posterior a él, la comunicación se da de modo inmediato y telefónicamente.

En síntesis, es tarea de los equipos del Programa la coordinación, acompañamiento y supervisión del quehacer diario de los acompañantes y establecer canales de comunicación con los equipos y programas de la DPPDNNyA, así como también con otras instituciones que se considere pertinente.

4.3.2. Trabajo diario del acompañante personalizado

De las entrevistas que se realizaron a los acompañantes, los mismos manifiestan que las actividades realizadas son muy variadas según el tipo de acompañamiento, es decir si presentan cierta urgencia o no, y se ajustan a la edad, necesidades y deseos de NNyA.

También se hace referencia a la especificidad de algunos acompañamientos, que requieren de mayor conocimiento y formación, como el cuidado de NNyA con discapacidad, que están atravesando problemáticas de salud mental o consumo problemático.

En líneas generales, están presentes en la vida cotidiana de NNyA para promover su inclusión en diferentes ámbitos sociales. Facilitan su participación en actividades educativas, lúdicas y recreativas acorde a su edad, intereses y deseos; brindan sostén emocional y compañía en la asistencia a citas médicas y terapias; acompañan la vinculación y fortalecimiento de lazos con las familias de origen o pretensos adoptantes; realizan diversas tareas destinadas a promover la autonomía, principalmente con adolescentes, lo que implica fomentar su capacidad de tomar decisiones y asumir responsabilidades acorde a su edad, actuar de manera independiente y sin la necesidad de un acompañante.

Cuando se trata del acompañamiento de niños y niñas, las actividades se centran principalmente en un trabajo de desarrollo y estimulación, aprendizaje y socialización a través del lenguaje y el juego. En el acompañamiento de adolescentes se prioriza la exploración y construcción de la identidad. También se realizan tareas destinadas a generar mayor autonomía y tendencias a poder pensar en un proyecto de vida para aquellos que están por egresar del Sistema, proporcionando oportunidades para tomar decisiones en la vida cotidiana y asumir nuevas responsabilidades.

Algunas de las actividades señaladas son la incorporación de hábitos de higiene, el cuidado del cuerpo propio y del otro, el manejo de dinero, el reconocimiento de calles y colectivos, la participación en espacios recreativos o de capacitación donde puedan compartir con otros pares, la elaboración de un emprendimiento propio, y todas aquellas actividades que brinden recursos a los adolescentes para el desarrollo de su autonomía.

Si bien fueron mencionadas actividades más bien generales, el acompañamiento se trata de un proceso único y personalizado. A continuación se comparte una reflexión en relación a la

especificidad de cada acompañamiento, adaptado a las necesidades y características del NNYA:

“A veces es la marca de la figura adulta, a veces simplemente garantizar un espacio de juego, otras veces, por ejemplo, con adolescentes es mucho más de la escucha, de charlar, del uso de la palabra y no tanto del juego y la estimulación, que es más con niños y niñas de tres a doce años” (Entrevista n° 3, 2025).

En situaciones de urgencia, los acompañantes suelen ser una de las primeras figuras del Sistema de Protección que entra en contacto con el NNYA. Su presencia es clave en los primeros momentos, ya que tiene la tarea de brindar contención y explicar con palabras adecuadas a su edad por qué se encuentra en ese lugar y qué instituciones o equipos estarán involucrados en su cuidado. Se trata de ofrecer una primera orientación sobre lo que implica el ingreso al Sistema de Protección, no necesariamente detallando la vulneración que motivó la intervención, pero sí enmarcando la situación como una medida de cuidado ante la existencia de dicha vulneración.

Además, esta figura cumple una función importante para recabar información relevante para el equipo tratante, a partir de lo que el NNYA pueda relatar en ese primer contacto. La escucha atenta y cuidadosa permite empezar a reconstruir la historia del caso, identificar posibles referentes afectivos o familiares significativos, y ofrecer una primera mirada sobre la situación emocional de NNYA. En todos los casos, se trate de acompañamientos urgentes o no, se destaca la importancia de la observación y la escucha activa como herramientas fundamentales para canalizar deseos, malestares y expectativas hacia el equipo técnico interviniente. Así, el acompañante contribuye tanto a la estabilización de NNYA como a la elaboración de las estrategias de intervención del segundo nivel.

4.3.3. Recursos económicos para el desarrollo de los acompañamientos

Para el desarrollo de las actividades, las personas entrevistadas manifiestan la falta de recursos básicos para llevar adelante el acompañamiento, como dinero, comida y ropa. Estas situaciones se tornan especialmente complejas cuando se trata de NNYA que no tienen garantizadas ni siquiera condiciones mínimas de higiene o vestimenta. En algunos

casos, lo que necesitan se consigue gracias a donaciones recibidas en efectores de salud o de personas allegadas, evidenciando la precariedad de las respuestas institucionales.

Asimismo, los acompañantes suelen afrontar gastos cotidianos que no están contemplados por el Programa, como comprar agua, pagar pasajes de colectivo, cubrir traslados a turnos médicos, o generar pequeñas salidas recreativas. A pesar de que el Programa desalienta que los trabajadores pongan dinero de su bolsillo, en la práctica esto ocurre con frecuencia, especialmente cuando no hay otra alternativa para sostener el vínculo o la actividad planificada.

La carencia de herramientas para el desarrollo de propuestas lúdicas y recreativas también es una dificultad recurrente. Se señala la falta de acceso a bienes culturales, entradas al cine, salidas a festivales o espacios donde se pueda recuperar el disfrute y el juego, especialmente con adolescentes. Si bien algunos NNyA cuentan con ingresos personales como la Asignación Universal por Hijo, esos recursos están destinados a sus propias necesidades y no pueden suplir los insumos que deberían estar disponibles para el acompañamiento.

“(...) nosotros tenemos algunos acompañamientos que realmente en esto de poder recuperar el juego o el disfrute, pensar en una entrada al cine, un pochoclo de vez en cuando, si fueron a un festival, que tengan para comprarse una gaseosa. O sea, si bien en la adolescencia y ahora que hace tiempo que están cobrando la Asignación Universal por Hijo, manejan otros recursos, son todos recursos de los adolescentes. Entonces tal vez pueden acceder a cubrirse sus gastos, pero no tenemos para acceder a cubrir los gastos de los acompañantes. No sé, obras de teatro, viajes de corta distancia” (Entrevista n° 2, 2025).

A esto se suma la disminución de la oferta pública de actividades culturales y recreativas por parte de la provincia y del municipio, lo que limita las opciones para salir del centro residencial y construir circuitos de socialización por fuera del ámbito institucional. Muchas veces se termina recurriendo a plazas, bibliotecas o centros culturales, pero estas opciones no siempre resultan convocantes para los adolescentes ni garantizan condiciones adecuadas para el acompañamiento. En este sentido, se plantea que el trabajo requiere de una construcción minuciosa de recursos y acuerdos caso por caso, aunque muchas veces

lo que se logra gestionar depende en gran medida de la iniciativa o los aportes personales de los acompañantes:

“En ese sentido me parece que falta recurso (...). Antes tal vez era un poco más fácil porque había mucha propuesta cultural en la ciudad que te permitía poder estar más afuera. Hoy en día eso se vio bastante reducido, no hay instituciones donde los acompañantes y los adolescentes puedan desarrollar el acompañamiento, porque muchas veces el objetivo del acompañamiento es que ese adolescente pueda salir del centro residencial y tener otro circuito (...). Siempre intentamos pensar otras instituciones, centro de salud, bibliotecas, pero a veces no son las instituciones que a los adolescentes los convocan, entonces es difícil” (Entrevista n° 2, 2025).

Por otro lado, las lógicas institucionales presentes en los centros residenciales también aparecen como un obstáculo. Se mencionan restricciones excesivas, como la imposibilidad de permitir que los adolescentes cocinen o utilicen ciertos elementos, que limitan el desarrollo de su autonomía. Desde el Programa se advierte la necesidad de revisar estas prácticas, ya que contradicen el objetivo de acompañar procesos que preparen a los adolescentes para una vida adulta sin acompañamiento diario.

“(...) muchas restricciones en relación a los propios centros residenciales, la forma de manejarse, como no dar el cuchillo, no dejar que los pibes cocinen o salgan. Un montón de reglas que aparecen dentro de las instituciones que como Programa sentíamos la necesidad de ir trabajando eso porque es hacia dónde vamos preparando a estos adolescentes, para que puedan hacerse cargo de una vida adulta sin acompañamiento” (Entrevista n° 2, 2025).

De las entrevistas realizadas, se identifican dificultades en la articulación y cooperación entre los acompañantes y las instituciones donde residen NNyA. En algunos alojamientos no se permite el ingreso del acompañante, lo que dificulta aún más el desarrollo de las actividades, especialmente cuando las condiciones climáticas impiden permanecer en espacios públicos. Esto obliga, nuevamente, a que los acompañantes asuman costos para sostener el acompañamiento:

“No dejan ingresar a los acompañantes personalizados al centro residencial. Entonces, muchas veces cuando llueve, cuando hace 40° a la sombra, si son actividades recreativas, de ocio, de charla, de intercambio con un mate o lo que fuese se dificulta mucho (...). Podemos salir, pero eso implica que tengan carga en la tarjeta de colectivo. Y me vi muchas veces teniendo que poner de mi bolsillo, que eso si bien desde el Programa te dicen «Vos no tenés que poner dinero», después te encontrás en el momento in situ, que si no la llevas a tomar un helado qué haces, no podés sostener nada” (Entrevista n° 5, 2025).

También se señala la falta de recursos tecnológicos para elaborar los informes mensuales que el Programa solicita. Esto se debe a que no todos los acompañantes cuentan con dispositivos como computadoras o celulares en condiciones de funcionar correctamente, lo que retrasa la entrega de los mismos. Esta problemática también se traslada al trabajo del equipo técnico del Programa, que muchas veces utilizan sus herramientas personales para el desarrollo de las tareas cotidianas, como realizar entrevistas o reuniones virtuales con acompañantes, equipos técnicos de la DPPDNNyA y otras instituciones.

4.3.4. Funciones específicas y marco normativo

Directamente vinculado con las tareas que desarrollan los acompañantes, un aspecto que nos parece interesante recuperar en este apartado son los dichos de las personas entrevistadas en lo que refiere a la ausencia de responsabilidades, roles y límites claramente definidos. Esta falta de delimitación afecta tanto a la labor cotidiana como a los vínculos con otros actores del Sistema de Protección, generando incertidumbre sobre qué tareas corresponden al acompañante y cuáles a integrantes de los equipos técnicos.

En este punto, las personas entrevistadas señalan la falta de un marco normativo claro y de una transmisión precisa de información como uno de los principales problemas al iniciar sus funciones. Esta situación, lejos de ser excepcional, parece repetirse con frecuencia. En muchos casos, los acompañantes se ven obligados a resolver cuestiones por su cuenta, improvisando estrategias sin tener claridad sobre si esas acciones les competen a ellos o si es responsabilidad de otras áreas de la DPPDNNyA. Al respecto, una acompañante relata lo siguiente:

“(...) cuestiones del organigrama, las cosas que me correspondían, las cosas que no me correspondían, tardaron un poco en avisar qué sí, qué no, y en el medio, bueno, yo resolví” (Entrevista n° 6, 2025).

El desconocimiento de las funciones específicas de cada área dentro del Sistema, sumado a la escasa articulación entre equipos, puede derivar en diversos problemas, como la superposición o duplicación de tareas, omisiones involuntarias o incluso tensiones y

culpabilización entre trabajadores. En este sentido, se recupera la reflexión de un integrante del equipo técnico:

“(...) me parece que a veces se desconoce, entre el acompañante y el ETI [equipo técnico interdisciplinario] el trabajo específico que hace cada uno. Y eso es perjudicial porque en realidad se trabaja articuladamente. Me parece que falta un poco eso. De hecho, es contraproducente muchas veces porque se responsabiliza al otro de algo que en realidad son responsabilidades compartidas” (Entrevista n° 3, 2025).

Este desdibujamiento de roles no puede pensarse por fuera de las condiciones estructurales de precarización que atraviesan a los trabajadores que desempeñan funciones en la DPPDNNyA en general y en el Programa en particular. La ausencia de reconocimiento laboral, la falta de estabilidad y el uso discrecional de este recurso por parte de las instituciones contribuyen a reforzar esta indefinición. Como afirma a continuación el trabajador social de un equipo técnico interdisciplinario:

“(...) por el grado de precariedad y la falta de reconocimiento o relación laboral, es un recurso que no genera conflictos legales, entonces se lo termina utilizando para ocupar otros puestos, (...). Entonces, se ha tapado por mucho tiempo funciones específicas reconocidas en lo legal y en la estructura orgánica con acompañantes personalizados, lo que ha llevado a un grado de precarización muy grande, y de inestabilidad en esa función, porque la gente termina buscando otro laburo o no le da especificidad o todo el tiempo de calidad a eso” (Entrevista n° 3, 2025).

En definitiva, la falta de claridad normativa y organizacional sobre el rol del acompañante impacta de forma directa en la calidad del acompañamiento que se puede brindar. Esta ambigüedad, sostenida por condiciones laborales precarias y por la ausencia de una estructura institucional sólida, no solo debilita el rol del acompañante, sino que también pone en riesgo la coherencia y continuidad del trabajo con NNyA. Resulta fundamental avanzar hacia una definición más precisa del rol, acompañada de instancias de formación, reconocimiento y articulación institucional que fortalezcan la tarea y brinden mayor estabilidad a los procesos de intervención.

4.4. Cese de los acompañamientos

En este apartado abordamos uno de los momentos fundamentales del acompañamiento, que es el cese de los mismos. A partir de las entrevistas realizadas se identificaron distintos motivos y modalidades que dan lugar a la finalización de estos procesos.

En el caso de los acompañamientos urgenciados, el cierre suele estar determinado por el alta médica del NNyA, momento en el que regresan al centro residencial. Según lo relatado por las personas entrevistadas, este tipo de cierres ocurre con frecuencia de manera abrupta, sin aviso previo:

“En los hospitales es cierre de cronograma, porque se le dio de alta al niño, o porque se lo traslada al centro residencial y entonces, te enterás ahí en el momento” (Entrevista n° 4, 2025).

En cambio, en los acompañamientos planificados o no urgenciados, que tienen objetivos de mayor alcance en el tiempo, el cierre se da cuando se considera que dichos objetivos han sido alcanzados. Puede tratarse, por ejemplo, de la construcción de hábitos, el fortalecimiento de la autonomía o la consolidación de referentes adultos. En estos casos, el retiro paulatino del acompañante busca evitar generar dependencia en NNyA, como expresa uno de los entrevistados:

“Si se analiza que ese joven genera un gran proceso de autonomía, se corre esa figura específica y personalizada del acompañante, porque si no lo que puede generar es que el joven se vuelva dependiente o que siempre necesite una sombra para actuar” (Entrevista n° 3, 2025).

La anticipación en el proceso de cierre es señalada como un factor clave, especialmente en aquellos acompañamientos de larga duración o en casos en los que se ha establecido un lazo significativo. En estos casos se busca reducir progresivamente la frecuencia del acompañamiento, comunicarlo con claridad y, de ser posible, realizar una despedida simbólica. También se contempla la posibilidad de que el vínculo continúe de manera informal, si ambas partes así lo acuerdan.

La duración del proceso de cierre puede variar según cada situación, pero en términos generales se prioriza, en un primer momento, la disminución de la frecuencia de los

encuentros y la comunicación de este cambio al NNYA. Esto no implica necesariamente la finalización del vínculo, ya que si ambas partes lo desean, puede continuar bajo otros términos. Desde los equipos del Programa se señala que, en ocasiones, el acompañamiento concluye formalmente dentro del marco del Sistema de Protección, pero el vínculo persiste desde un lugar distinto, ya sin la figura del acompañante.

En ese sentido, desde el Programa se enfatiza la necesidad de que el rol del acompañante esté claramente definido dentro del marco laboral, tanto para cuidar la intervención como para facilitar los procesos de cierre:

“No prometer cosas que no son, y tener claro cuáles son las funciones, hasta dónde sí, hasta dónde no, nos permite que estos procesos de cierre sean mucho más fáciles. La idea es que sea con tiempo” (Entrevista n° 2, 2025).

El cierre de los acompañamientos en el marco del Programa de Autonomía Progresiva requieren particular atención, sobre todo cuando los adolescentes están próximos a cumplir la mayoría de edad. En estos casos, el cierre se planifica con entre tres y seis meses de anticipación. El tiempo aquí aparece fundamental y permite que el trabajo se realice de modo ordenado, por eso se busca que sea con la mayor anticipación posible, porque se trata además de momentos de mucha movilización e incertidumbre para los adolescentes que egresan del Sistema de Protección.

Este momento es planificado por el acompañante, el equipo del Programa y el equipo del adolescente, lo que implica no solo el trabajo articulado entre los actores intervinientes sino también una temporalidad necesaria para gestionar recursos e incluir algún objeto significativo que sintetice el recorrido transitado y compartido por ambas partes, como una carta, una fotografía o un regalo de otra índole. De las entrevistas realizadas, los trabajadores describen estas experiencias como gratificantes a nivel personal y laboral.

La planificación del cierre cobra aún más relevancia si se tiene en cuenta el vínculo construido entre el acompañante y el NNYA, donde se comparten espacios cotidianos y aspectos íntimos de la vida de las infancias y adolescencias acompañadas. Por ello, el

cierre requiere ser abordado como un proceso cuidado, que contemple la posibilidad de elaborar la despedida de manera progresiva y respetuosa, atendiendo al vínculo generado durante el acompañamiento.

En aquellos casos en los que se resuelve que el NNyA regrese a su centro de vida, con familia ampliada o cuando se evalúa que ello no es posible y se da un proceso de adopción, el cese del acompañamiento también se planifica, procurando que se trate de una experiencia cuidada y significativa. Se realizan salidas o actividades previamente acordadas en las que se conversa con NNyA sobre lo transitado. En todos los casos, las personas entrevistadas atravesaron experiencias positivas:

“Cuando la guarda definitiva ya estaba, hicimos una salida con él, con la hermana y con la acompañante de la hermana, los cuatro. Charlamos un poco y bueno, (...), a veces nos cruzamos por la calle, está todo bien” (Entrevista n° 6, 2025).

A pesar de las experiencias positivas, también se registran situaciones en las que el cierre se da de manera abrupta, incluso en acompañamientos no urgenciados. Esto puede deberse a múltiples factores: falta de adecuación del perfil del acompañante, dificultades en el vínculo entre el NNyA y el acompañante o precarización laboral. Estas situaciones mencionadas imposibilitan la continuidad del acompañamiento.

En algunos casos, son los propios NNyA quienes solicitan el cambio del acompañante por sentirse incómodos con la relación establecida. El vínculo entre el acompañante y el acompañado suele implicar mucha cercanía, dado que se comparte la cotidianidad y aspectos de la intimidad de NNyA. Cuando no se logra una adecuada transferencia o no se construye un vínculo basado en el respeto y la confianza, emergen situaciones en las que los propios NNyA manifiestan su deseo de no continuar con ese acompañamiento. En este sentido, una de las personas entrevistadas relata su experiencia al respecto:

“(...) la adolescente que yo acompañé había mencionado que una de las acompañantes hablaba de su cuerpo y a ella no le gustaba, porque le decía cómo se tenía que vestir. (...) Se lo pudo comunicar al equipo, entonces se relevó a esa persona y se tomó a otra. Entiendo que por eso también el equipo busca ciertos perfiles para las situaciones más complejas” (Entrevista n° 5, 2025).

Las situaciones más complejas como son las de salud mental, que desafían las herramientas disponibles de los trabajadores, es otro de los puntos críticos. Desde la coordinación del Programa se reportan casos con alta deserción por parte de los acompañantes, al punto de que más de diez trabajadores pasaron por el mismo proceso de acompañamiento:

“Acompañamientos desafiantes de salud mental, riesgosos, por lo general implican un muy alto índice de deserción. (...) Nosotros en esos casos no podemos negociar la angustia o el riesgo físico. (...) ¿Cómo pones en contacto una situación o una historia de esta envergadura con el acompañante personalizado número once?” (Entrevista n° 1, 2025).

En los casos señalados se recupera la importancia de la búsqueda de un perfil de acompañante acorde a las necesidades de cada situación, para evitar la expulsión de los mismos por parte de NNyA acompañados.

Si bien hicimos referencia a diferentes cuestiones por las cuales se da el corrimiento de un acompañante, de las entrevistas se recupera que uno de los factores que más incide en los cierres intempestivos es la precarización laboral. La falta de estabilidad, la baja remuneración y la imposibilidad de sostener económicamente el trabajo llevan a que, frente a una mejor oferta, los acompañantes abandonen sus funciones de manera inmediata.

Este problema no solo impacta en la continuidad de los acompañamientos, sino que también actualiza vivencias de abandono y pérdida en NNyA que ya han atravesado historias de desvinculación y desamparo. Por eso, muchas de las personas entrevistadas enfatizan la importancia del compromiso al momento de asumir un acompañamiento, especialmente cuando se trata de procesos pensados más a largo plazo.

Habitualmente los trabajadores reciben alguna oferta laboral superadora, con mayor estabilidad o mejor remuneración. Esto lleva a que no se disponga del tiempo necesario para planificar el cierre del acompañamiento y trabajarlo anticipadamente con NNyA acompañados y los equipos técnicos. En ese sentido, una de las personas entrevistadas refiere tomar solo acompañamientos urgenciados, para no comprometerse y luego tener

que abandonar el acompañamiento de modo abrupto, entendiendo que significa una experiencia muchas veces dolorosa y hasta traumática para NNyA:

“Por eso tampoco quiero tomar acompañamientos no urgenciados, porque yo no sé si en tres meses engancho otra cosa y no podés dejar así a un pibe. (...) Pero es propio de estas condiciones de trabajo que tenemos, que si vos enganchas una cosita con dos pesitos más, vas a ir a esa cosa con dos pesitos más” (Entrevista n° 4, 2025).

En suma, los procesos de cese representan una etapa clave en la tarea del acompañante, donde se condensa gran parte del trabajo realizado y se pone en juego la dimensión vincular. Cuando estos procesos se llevan adelante de forma cuidada y anticipada, se transforman en experiencias valiosas tanto para el NNyA como para el acompañante. Sin embargo, las condiciones laborales precarias que atraviesan a estos trabajadores muchas veces impiden que los cierres se desarrollen del modo esperado, generando interrupciones dolorosas que afectan directamente la experiencia emocional de las infancias y adolescencias acompañadas. Por eso, garantizar condiciones de estabilidad, formación y reconocimiento resulta indispensable para proteger la calidad de los acompañamientos y el bienestar de quienes participan en ellos.

Capítulo 5. Capacidades estatales del Programa Acompañantes Personalizados: coordinación (inter)institucional, formación y participación de los trabajadores

En este capítulo se abordan los aspectos vinculados al trabajo institucional, interinstitucional y operativo del Programa. Se indaga en los modos de organización y funcionamiento, deteniéndose especialmente en la comunicación interna, la articulación con los equipos técnicos de la DPPDNNyA y el vínculo con otras instituciones y dispositivos del Sistema de Protección. Se exploran las herramientas utilizadas para la transmisión y registro de la información, haciendo foco en el uso de informes, las condiciones materiales de trabajo y el acceso a sistemas informáticos destinados a la gestión y sistematización de las intervenciones.

A partir de los testimonios recolectados, también se exploran las experiencias de formación previa de los trabajadores, los espacios de capacitación brindados desde la DPPDNNyA y las expectativas de desarrollo profesional y de carrera dentro del organismo estatal. Por otro lado, se reflexiona sobre la participación de los acompañantes en espacios colectivos de trabajo y la importancia de construir ámbitos de intercambio, organización y defensa de derechos laborales en un contexto atravesado por la precarización.

Finalmente se reflexiona sobre el lugar del acompañante dentro del Sistema de Protección, su vinculación con la formación en Trabajo Social, identificando aquellas herramientas conceptuales y metodológicas que fortalecen las intervenciones con NNyA, y los desafíos que supone pensar una carrera profesional dentro del Estado en el ámbito de las políticas públicas destinadas a infancias y adolescencias.

5.1. Trabajo institucional, interinstitucional y sistema operativo

En este apartado se profundiza el análisis sobre el vínculo y la comunicación al interior del Programa, tanto con los equipos técnicos de la DPPDNNyA como con otras instituciones intervinientes que forman parte del Sistema de Protección. Se aborda, además, la

participación de los acompañantes en la elaboración de estrategias de intervención y en los espacios de retrabajo. En este marco, se presentan también aspectos vinculados al uso de los informes y los sistemas de información. Por motivos de extensión y con el fin de ordenar la información recolectada, a continuación se organiza el análisis en subtemas.

5.1.1. Comunicación al interior del Programa y con equipos de la DPPDNNyA

A nivel interno, el Programa realiza una planificación anual que incluye dos instancias de retrabajo, una al inicio y otra al cierre del año. En estas instancias se realiza un análisis detallado de las situaciones de cada NNyA, en conjunto con los equipos técnicos de la DPPDNNyA, los acompañantes y la coordinación del Programa.

Por fuera de estas instancias anuales, la comunicación entre los acompañantes, la coordinación y los equipos técnicos de la DPPDNNyA se ajusta a las particularidades de cada caso. En las entrevistas, los acompañantes señalan que suelen tener una comunicación fluida con el equipo del Programa, con frecuencia semanal o incluso diaria en situaciones que requieren mayor seguimiento. Los acompañantes destacan que, ante la aparición de alguna situación compleja, el equipo del Programa responde de manera activa, convocando a reuniones para el retrabajo o bien habilitando espacios para consultas, dificultades o bien delimitar los objetivos de la intervención:

“El equipo técnico del Programa Acompañantes estaba como muy pendiente, semana por medio te mandan un mensaje: «¿Cómo va esto? ¿Qué onda esto que me comentaste la otra vez? ¿Lo pudiste resolver?». Si salía algún comentario mío de alguna cosa que se estaba complicando automáticamente convocaban al equipo a una reunión. (...) dudas que tuviera sobre los acompañamientos, reuniones que a veces necesitaba para retrabajar cosas y volver a delimitar objetivos” (Entrevista n° 6, 2025).

Respecto al vínculo con los equipos técnicos de NNyA, las entrevistas reflejan una mayor distancia y la comunicación se da principalmente por intermedio de los equipos del Programa, sobre todo en las etapas posteriores al inicio del acompañamiento. En este sentido, se observa que en las primeras etapas del acompañamiento el vínculo entre los acompañantes y los equipos técnicos de la DPPDNNyA es más directo. Sin embargo, a

medida que se fortalece la relación de NNYA con los equipos de referencia, los acompañantes tienden a sostener un contacto más eventual, restringido a intercambios puntuales por mensajes o llamadas en situaciones de urgencia. Se prioriza que el intercambio se establezca directamente con NNYA y el equipo de referencia, principalmente cuando se trata de adolescentes.

Se destaca también la importancia que adquiere la participación de los acompañantes en instancias de retrabajo y reuniones de equipo. Estos espacios no solo permiten a los acompañantes compartir información, así también elaborar estrategias de intervención en conjunto con los equipos de referencia, revisar objetivos y plantear necesidades o problemáticas emergentes:

“Había mucha comunicación y retrabajo. Se explicó cómo era la situación, cuáles iban a ser los objetivos del acompañamiento y también hubo momentos donde se tuvieron que hacer reuniones de retrabajo donde se rediscutieron esos objetivos y donde yo planteé algunas cuestiones” (Entrevista n° 4, 2025).

Cabe señalar que la mayoría de los intercambios se desarrollan de manera informal, a través de mensajes de Whatsapp o llamadas telefónicas. Por tal motivo, se registran las reuniones mediante actas y se solicita a los acompañantes la elaboración de informes, cuestión que se detalla a continuación.

5.1.2. Informes

Los informes constituyen una herramienta fundamental para garantizar la coordinación y comunicación efectiva y clara entre las distintas áreas de la DPPDNNyA y demás actores intervinientes. Proporcionan información relevante que permite respaldar las decisiones tomadas, realizar el seguimiento de los objetivos y metas establecidos, evaluar estrategias, identificar problemas e implementar modificaciones. Además de ello, sirven para tener un registro escrito de las intervenciones con NNYA.

En el caso de los acompañamientos urgenciados, debido a la escasa información y al recambio frecuente del personal, se solicita la confección de reportes diarios al finalizar la

jornada laboral. Si bien son acotados, estos registros resultan esenciales para la toma de decisiones.

En los acompañamientos no urgenciados los informes se presentan con frecuencia mensual y tienen el propósito de transmitir a los equipos el trabajo realizado durante ese tiempo, junto con observaciones, sugerencias y obstáculos identificados.

En las entrevistas realizadas se destaca la relevancia de los informes, que permiten no solo evaluar la pertinencia de intervenciones, sino también ajustar estrategias de trabajo y definir el perfil del acompañante según las características y necesidades de cada situación. En este sentido, los registros diarios resultan particularmente útiles para detectar si la persona seleccionada se adecua a lo requerido:

“La desestimación de muchos de los acompañamientos se da si al momento de trabajar no coincide la solicitud original con el perfil real. Para el diseño de estrategia de trabajo, especialmente con los acompañantes de guardia o con los primeros acompañantes que ingresen en un cronograma, tenemos un report diario, que permite empezar a definir el perfil adecuado” (Entrevista n° 1, 2025).

Asimismo, los registros de la vida cotidiana de NNyA se vuelven insumos valiosos para los equipos técnicos, al punto de llegar a incidir en decisiones institucionales previamente definidas. Se han presentado situaciones en las que la observación sostenida por parte de los acompañantes ha llevado a revisar decisiones como, por ejemplo, la revinculación familiar, cuando el acompañamiento evidenció que el entorno no garantizaba los niveles de cuidado esperados:

“Es un registro del cotidiano que sirve para rectificar si uno tomó decisiones más generales como que esté en esa casa con esos familiares o no, si está cuidado o no, y eso capaz que termina modificando la estrategia” (Entrevista n° 3, 2025).

Desde la experiencia de los acompañantes también se reconoce el impacto que tienen sus registros en las decisiones que luego se toman desde los equipos de referencia de NNyA. La percepción compartida por varios entrevistados es que aquello que transmiten en sus comunicaciones cotidianas es retomado por los equipos técnicos, generando acciones concretas en torno a lo que se informa:

“En general entiendo que las cosas que yo transmitía al teléfono me doy cuenta que las tomaban porque después había ciertas acciones que se iban generando con respecto a lo que yo le transmitía” (Entrevista n° 4, 2025).

De este modo, los informes y registros se constituyen en un recurso central dentro del Programa, no solo como insumo técnico, sino también como herramienta de articulación entre los diversos actores institucionales. A continuación, se abordará el vínculo con los espacios sociales y comunitarios que transitan NNYA, tales como centros residenciales, efectores de salud, instituciones educativas y recreativas.

5.1.3. Articulación con otras instituciones y áreas del Estado

La articulación del Programa con diversas instituciones del Estado es clave para favorecer la integralidad de las intervenciones y el acceso efectivo a derechos por parte de NNYA. Esta articulación se configura a partir de vínculos formales e informales que se sostienen con efectores de salud, instituciones educativas, espacios terapéuticos, centros residenciales y otros organismos del Sistema de Protección.

En lo que respecta a la salud, el Programa mantiene una relación sostenida con hospitales de referencia de la ciudad, principalmente con la Maternidad Martín, el Hospital de Niños Zona Norte y el Hospital de Niños Víctor J. Vilela. Desde la coordinación se destaca la fluidez del contacto con estos efectores, con quienes existe una comunicación permanente. Se subraya también la existencia de recomendaciones clínicas y técnicas que surjan de estos espacios.

“(...) con Hospital Vilela y Hospital de Niños Zona Norte es permanente. Literalmente hablamos, nos comunicamos y nos informamos. (...) Por lo general, como nuestro Programa es un dispositivo de apoyo en el sector de desarrollo social, estamos abiertos a recomendaciones técnicas y clínicas” (Entrevista n° 1, 2025).

Por su parte, los acompañantes refieren vínculos con centros de salud y espacios terapéuticos, así como con escuelas y centros residenciales. Esta articulación, con diferentes niveles de formalidad, suele estar promovida por los equipos técnicos del Programa, que estimulan a los acompañantes a generar contacto y participación en los

espacios donde circulan NNyA acompañados. En este sentido, se reconoce una política activa de fomento del trabajo en red por parte del Programa.

“Se daba mucha articulación con centro de salud, espacios de terapia, escuelas y con centros residenciales. Había como mucho trabajo en ese sentido. Por lo menos promovido por parte de los equipos” (Entrevista n° 4, 2025).

En los casos que revisten mayor complejidad, se convoca a otros organismos a espacios de retrabajo, donde participan no solo los equipos técnicos y los acompañantes, sino también profesionales de salud, salud mental e integrantes del equipo socioeducativo. En estos encuentros se evalúan las estrategias de intervención, los obstáculos presentes y la singularidad de cada situación.

En lo que respecta a la comunicación con los centros residenciales donde están alojados NNyA, el vínculo reviste de mayor ambigüedad y se presenta de diferentes maneras. En algunos casos, las entrevistas revelan experiencias positivas de comunicación fluida entre la coordinación del centro residencial, el equipo del Programa y el acompañante. Esto permite realizar un seguimiento cotidiano y ajustado de las situaciones:

“Tenía mucho vínculo con la Coordinadora [del centro residencial] para saber cómo estaba la adolescente que acompaño. Ella me iba contando, porque si bien no estoy todos los días ahí, soy parte de su cotidiano. (...) Cuando ella se cambia de centro residencial, fue como un cambio re abrupto para mí y para las intervenciones que yo venía haciendo. (...) La adolescente está viviendo hace seis meses y hace unas semanas la Coordinadora me dijo «Ay, no sabía que esta chica tenía acompañante»” (Entrevista n° 5, 2025).

Sin embargo, de la cita también se extraen importantes dificultades en esta articulación. Algunos acompañantes expresan no haber sido reconocidos por los equipos de los centros residenciales y falta de información básica sobre las trayectorias de NNyA alojados. Este tipo de situaciones se presentan como un obstáculo para el trabajo y evidencia la necesidad de fortalecer los canales de comunicación interinstitucional.

En síntesis, el vínculo con otras instituciones del Sistema de Protección permite visibilizar tanto fortalezas como tensiones que atraviesan el trabajo de los acompañantes. Se valora la existencia de espacios de retrabajo, sin embargo, persisten desafíos en lo que respecta a la

circulación de la información y la coordinación entre organismos, especialmente con los centros residenciales.

5.1.4. Recursos para el proceso de trabajo: herramientas informáticas

El desarrollo de las tareas cotidianas en el marco del Programa está atravesado por diversas condiciones materiales y tecnológicas que inciden en la dinámica laboral de los equipos técnicos y los acompañantes. Los recursos disponibles, tanto edificios como informáticos, son limitados, y estas restricciones impactan en la calidad, agilidad y autonomía del trabajo que se pretende desarrollar.

En este sentido, el espacio físico compartido en las oficinas es reducido, lo que obliga a los trabajadores a turnarse para utilizar las computadoras o a realizar tareas con sus propios dispositivos. Se observa una carencia de equipamiento adecuado, como teléfonos institucionales y computadoras suficientes, lo que obstaculiza el desarrollo de reuniones, la elaboración de informes, y la comunicación fluida con otros sectores.

Según lo señalado por un integrante del equipo técnico del Programa, las condiciones edilicias y materiales no garantizan el acceso a recursos mínimos, por lo que muchas de las tareas se efectúan con teléfonos y computadoras personales, situación que se reproduce también entre los acompañantes. Esto genera una desigualdad estructural dentro del equipo, ya que aquellos trabajadores que no cuentan con dispositivos propios, como computadoras o conexión a internet, se ven imposibilitados de cumplir adecuadamente con sus funciones, afectando la operatividad general del Programa:

“En equipo técnico tenemos una sola oficina, entonces nos vamos turnando porque si no se dificulta sostener reuniones virtuales en el mismo lugar, ni hablar de las reuniones presenciales, ni hablar de poder tomar nota cuando otro está intentando hacer un informe. (...) Me parece que la Dirección en general, las condiciones edilicias y materiales no están. Nosotros nos manejamos con nuestro teléfono, yo llamo al acompañante con mi teléfono, hago las reuniones con mi teléfono, con mi computadora. Los recursos son nuestros en ese sentido” (Entrevista n° 2, 2025).

Si bien esta problemática atraviesa a todos los equipos de la DPPDNNyA, actualmente el Programa cuenta con un edificio propio ubicado en calle Zeballos n° 1799, donde comparte

instalaciones con otras áreas del Ministerio de Igualdad y Desarrollo Humano. Este espacio más amplio permite llevar a cabo entrevistas, reuniones, capacitaciones y supervisiones en mejores condiciones. Sin embargo, continúa habiendo limitaciones para garantizar el desarrollo simultáneo de las diversas funciones del Programa, dado que las tareas de guardia, administración, recursos humanos y supervisión comparten el mismo espacio físico, dificultando la organización y privacidad necesarias para cada área:

“El Programa cuenta con otro espacio, que es grande y tenemos áreas divididas, para poder entrevistar a los acompañantes y aspirantes, hacer las supervisiones y capacitaciones, y a su vez hacer toda la parte de carga administrativa. (...) porque no puede estar el operador de guardia resolviendo urgencias con coordinación mientras administración está certificando telefónicamente si las últimas dos semanas las horas son correctas o no, la oficina de recursos humanos haciendo la entrevista de ingreso a los acompañantes, o el equipo técnico supervisando presencialmente todo un cronograma” (Entrevista n° 1, 2025).

Frente a este escenario, se valoran los aportes de la virtualidad como estrategia para realizar reuniones y el seguimiento de casos, permitiendo optimizar los tiempos. Si bien no está en discusión la modalidad de trabajo actual, esto ha llevado a pensar en formas híbridas que integren lo presencial con lo virtual.

En suma, las condiciones materiales y tecnológicas representan un aspecto crítico para el funcionamiento del Programa. Esta situación pone en evidencia la necesidad de políticas públicas que garanticen recursos mínimos para el ejercicio de los trabajadores. A continuación, se abordará el sistema operativo oficial utilizado en la DPPDNNyA como otra herramienta clave en la gestión de la información y las intervenciones realizadas.

5.1.5. Gestión de la información: sistema operativo SIGNA

El Sistema de Información y Gestión de Niñez y Adolescencia (SIGNA) es una herramienta diseñada para almacenar información que permite historizar la trayectoria de NNyA, donde constan registros de las intervenciones realizadas por los equipos técnicos de la DPPDNNyA y también aquellas solicitudes o pedidos de intervención realizados por otros organismo, sea primer nivel de intervención, poder judicial, defensoría, efectores de salud o equipos socioeducativos.

Sin embargo, se detecta la ausencia de un sistema unificado que abarque la totalidad de intervenciones de los distintos dispositivos y permita un acceso ágil y eficiente a la información:

“No hay un sistema operativo de calidad, que vincule todas las intervenciones previas, que un niño tenga un historial virtual a disposición, donde se puedan releer intervenciones previas, referencias institucionales, de la sociedad. A veces hay que reconstruir eso, entonces retrasa los objetivos de trabajo” (Entrevista n° 3, 2025).

Pese a la relevancia que tiene dicho recurso, de las entrevistas se desprende la falta de incorporación y uso del sistema operativo. Según lo relevado, esto se debe a varios motivos. Por un lado, y como fue señalado anteriormente, se verifica la falta de equipamiento necesario. Aquí vale mencionar que solo los trabajadores de planta permanente cuentan con usuario registrado, lo que restringe el acceso, carga y consulta de información en el sistema. En estos casos es frecuente que aquellos trabajadores que no cuenta con habilitación, ingresan al SIGNA con el usuario y contraseña de otro trabajador de la DPPDNNyA.

Por otro lado, se visualiza una falta de hábito e incorporación por parte de los trabajadores. Según lo relevado en informes utilizados para el desarrollo de este trabajo “el sistema no logró consolidarse en las gestiones posteriores por diversos problemas como el acceso al equipamiento necesario, capacitaciones, necesidad de adecuaciones, visión de las autoridades y la falta de un área específica para trabajar en el monitoreo y evaluación de la información que el SIGNA potencialmente puede producir” (Bertolaccini et al., 2023, 21).

En el año 2023 se realizaron dos jornadas de capacitación del personal para promover el buen uso del sistema, donde no solo se formó a los trabajadores acerca del uso del SIGNA, sino que también se recibieron sugerencias de los trabajadores para mejorarlo. Sin embargo, continúa siendo necesaria su promoción y fortalecimiento.

El análisis realizado en este apartado permite evidenciar la complejidad de la tarea de los acompañantes y equipos técnicos de la DPPDNNyA, atravesada por múltiples limitaciones materiales y desafíos en la gestión de información. La construcción de redes

interinstitucionales, la comunicación fluida y la sistematización de la información resultan pilares fundamentales para garantizar intervenciones adecuadas y sostenidas en el tiempo, en un contexto donde la vulnerabilidad de NNyA requiere respuestas integrales y coordinadas.

5.2. Participación, organización colectiva y protocolos

Aquí recuperamos experiencia de los acompañantes en relación a su participación en la organización colectiva de los trabajadores de la DPPDNNyA, su implicancia en la construcción de los circuitos de trabajo y la relevancia que adquiere la creación de protocolos de intervención para sostener y fortalecer las prácticas en contextos muchas veces marcados por la incertidumbre y la fragmentación.

Uno de los aspectos que se destaca en las entrevistas realizadas es la experiencia de soledad en el trabajo, característica que atraviesa la práctica profesional de quienes desempeñan este rol. El carácter personalizado de la intervención hace que el trabajo se realice de forma muy individualizada, lo que incide negativamente en el bienestar de los trabajadores, afectando la motivación y la posibilidad de compartir y elaborar colectivamente las estrategias de intervención. Este aislamiento cotidiano genera desgaste, especialmente en contextos donde el acompañamiento se desarrolla en situaciones de alta complejidad:

“(...) siento que es un trabajo muy en soledad. Si bien hay presencia del Estado, hay presencia institucional, el trabajo nuestro siento que se hace mucho de manera individual. Y eso es como bastante desgastador” (Entrevista n° 5, 2025).

Frente a esta situación, aparece la necesidad de sostener espacios colectivos de trabajo que permitan contrarrestar la experiencia de aislamiento y trascender la individualidad como asambleas o reuniones. Estos espacios de intercambio se configuran como instancias de resguardo subjetivo y de construcción colectiva, donde es posible compartir experiencias, debatir sobre los modos de intervención, procesos de trabajo y coordinar acciones. Las reuniones, asambleas o grupos de intercambio no sólo tienen una función operativa, sino

que cumplen un rol clave en la defensa por mejores condiciones laborales y valorización del trabajo realizado:

“Me parece que el acompañante personalizado trabaja muy en solitario a veces y está bueno encontrar espacios colectivos de trabajo, (...) para cuidarlo, para resguardarlo, para autoformarse. Y también para valorizarlo en términos de condiciones laborales por el alto grado de precariedad y falta de reconocimiento por parte del empleador” (Entrevista n° 3, 2025).

La organización colectiva de los acompañantes no sólo se orienta a fortalecer la práctica profesional, sino también a defender derechos laborales. Pero si bien se reconoce la importancia de generar espacios de encuentro y articulación, las entrevistas reflejan un bajo nivel de participación efectiva. El malestar y descontento frente a las condiciones laborales se expresa mayormente en forma de queja y no siempre logra traducirse en acción colectiva sostenida. Esto queda reflejado en el siguiente testimonio:

“(...) hay un grupo [de Whatsapp] donde somos 110 miembros que cae mucho en la queja. La queja de lo mal pago que estamos, la queja de que cobramos a través de una tarjeta de crédito recargable y no disponemos de todo nuestro dinero, que no nos depositan en algún CBU, que cobramos después del 20. (...) El año pasado desde el gremio se convocaron a muchas movilizaciones, asambleas, las cuales yo fui parte (...) éramos diez, quince, ahí poniendo el cuerpo, la cabeza, las ganas de generar mejores condiciones, tanto para nosotros como para los pibes que acompañamos” (Entrevista n° 5, 2025).

Este relato evidencia la escasa participación de los trabajadores. Pese a que existe un reconocimiento de que las condiciones de trabajo constituyen una problemática, esto no siempre se traduce en una participación activa, lo que limita las posibilidades de transformación y reproduce una sensación de impotencia frente a las problemáticas identificadas.

Además de discutir condiciones laborales, los espacios colectivos funcionan también como instancias grupales para elaborar criterios comunes de intervención frente a situaciones complejas que atraviesan NNyA. El intercambio entre pares permite revisar modos de proceder, construir protocolos y transmitir saberes no siempre comunicados a través de canales institucionales.

Sin embargo, muchos de los acuerdos creados por los acompañantes circulan de manera informal, especialmente a través de grupos de Whatsapp, lo que deja librado a la iniciativa personal el acceso a información clave sobre cómo actuar frente a determinadas situaciones. Allí, por ejemplo, se comparten orientaciones sobre cuestiones que van desde la administración de medicación hasta la intervención en casos de abuso sexual infantil, sin que existan documentos oficiales o formación específica que regulen estos procedimientos:

“Hay espacios en donde no solamente se habla de las condiciones de trabajo, sino también de las situaciones. Cómo están alojados los chicos en los centros residenciales, si hay alguna situación muy compleja, ver ahí cómo se puede hacer, cómo está el laburo en los hospitales. (...) yo misma había cosas que no sabía, no sabía si un pibe se quería escapar del hospital, si yo lo tenía que agarrar o no, hacer de policía o no” (Entrevista n° 4, 2025).

Esta informalidad en los lineamientos expone a los acompañantes a situaciones de ambigüedad y riesgo. Aunque existen indicaciones, principalmente para acompañamientos de urgencia donde se definen los pasos a seguir en situaciones que requieren mayor inmediatez, su conocimiento suele depender del recorrido individual de cada trabajador. Esta modalidad refuerza la incertidumbre y pone de relieve la necesidad de contar con protocolos explícitos, consensuados y accesibles para todos los actores involucrados. Estos brindan indicaciones técnicas para actuar con mayor rapidez y efectividad además de ofrecer protección legal a los trabajadores.

“Siento que hay más protocolos en la guardia, pero que los vas descubriendo a medida que los vas transitando, como «Che, bueno, si entra en una crisis, ¿cuál es mi rol? ¿qué tengo que hacer yo? ¿tengo que intervenir? ¿lo tengo que tocar?, ¿lo tengo que contener?», que eso seguro ni hablar. Me parece que hay un protocolo donde hay que llamar al enfermero, hay que hacer esto, hay que hacer lo otro, que no está explícito, nadie te lo dice. Vos lo vas resolviendo sobre la marcha y eso me parece que está muy mal” (Entrevista n° 5, 2025).

La formalización de estos protocolos no solo brindaría mayor seguridad jurídica y técnica a los trabajadores, sino que también permitiría homogeneizar criterios de intervención, mejorar la calidad del acompañamiento y garantizar una respuesta más eficiente y cuidada ante situaciones de gran complejidad.

Por último, al interior de los equipos técnicos interdisciplinarios de la DPPDNNyA también se registra la falta de criterios unificados para abordar las situaciones. Si bien esta problemática excede el objeto de análisis de este trabajo, resulta pertinente mencionar que esta dificultad está vinculada principalmente a las condiciones laborales de quienes integran los equipos técnicos que generan una rotación constante de los profesionales.

Esta situación se encuentra motivada por la búsqueda de mejores condiciones económicas y la presencia de trabajadores con dos y hasta tres trabajos en simultáneo para poder tener un ingreso digno. Esto impide que se generen las condiciones necesarias de estabilidad laboral requeridas para consolidar marcos de trabajo estables y sostenerlos en el tiempo.

En suma, la participación colectiva y la construcción de protocolos son dimensiones fundamentales para mejorar tanto las condiciones laborales de los acompañantes como la calidad de las intervenciones que realizan. Sin embargo, el contexto de precarización y fragmentación del trabajo impone límites al desarrollo de estos procesos. Ante este panorama, resulta necesario pensar políticas públicas que fortalezcan la formación continua, promuevan la organización de los trabajadores y garanticen criterios de intervención consensuados y sostenibles en el tiempo.

5.3. Capacitaciones, carrera profesional y formación en Trabajo Social

En este apartado se abordan aspectos vinculados a la formación previa de los acompañantes, los espacios de capacitación brindados por la DPPDNNyA y las expectativas de los trabajadores respecto a la posibilidad de construir una carrera laboral dentro del organismo de protección.

5.3.1. Formación y capacitación

En relación a espacios de formación brindados desde la DPPDNNyA, el Programa incluye una capacitación inicial para quienes ingresan a desempeñar esta función. Estos espacios tienen como objetivo brindar herramientas más generales sobre los marcos normativos que

rigen el Sistema de Protección y más específicas en relación a las tareas a realizar, porque si bien desde el Programa se buscan graduados y estudiantes de carreras afines como Trabajo Social, Psicología, Psicopedagogía y Psicología Social, hay personal que no cuenta con formación específica en el área. Los contenidos se organizan en torno a cuatro ejes: confidencialidad, restitución de la figura del adulto, recuperación del juego y abstinencia.

La confidencialidad es un aspecto central de la tarea, dado que se trabaja con información sensible de la vida de NNyA. En este sentido, se sostiene el cumplimiento del artículo n° 19 de la Ley n° 12.967, que prohíbe difundir o divulgar datos, información o imágenes de los sujetos de protección, garantizando así su privacidad y resguardando su integridad.

Como segundo eje de trabajo, se enfatiza la restitución de la figura del adulto como soporte emocional y social para NNyA que han atravesado situaciones de vulneración. La función del acompañante implica sostener un lugar de referencia, de cuidado y contención, lo cual cobra especial relevancia en los diversos espacios sociales donde transitan NNyA.

Otro de los ejes formativos es la recuperación del juego, entendido como recurso terapéutico y vincular. El juego permite crear un espacio de encuentro que favorece la construcción del lazo, facilita la expresión emocional y posibilita la transmisión de hábitos, reglas de convivencia y aprendizajes.

Finalmente, el último eje es el de la abstinencia, entendida como la capacidad de sostener una distancia óptima entre el acompañante y la persona acompañada. Esta perspectiva se orienta a preservar el rol profesional, evitando la sobreimplicación emocional y manteniendo los límites necesarios para una intervención responsable:

“(...) acompañar situaciones que realmente en el otro y en uno mismo impactan y son muy relevantes, pero que no deja de estar dentro de una función estatal, bajo una ley, bajo el Sistema de Protección. Nosotros tenemos que poder transmitir ciertos lineamientos y también poder hacernos responsables en cuanto a esas intervenciones, porque no dejan de ser niños y adolescentes que han sido muy vulnerados” (Entrevista n° 2, 2025).

Más allá de esta instancia inicial de formación destinada a aquellos trabajadores que se incorporan al Programa, las entrevistas reflejan que actualmente no existen políticas sostenidas de capacitación por parte del Estado. Las personas trabajadoras deben buscar, gestionar y financiar sus propios espacios de formación, accediendo a cursos ofrecidos por universidades, colegios profesionales o gremios. Esta situación genera una desigualdad de acceso al conocimiento y coloca la responsabilidad del desarrollo profesional sobre los propios trabajadores:

“(...) generalmente nos enviamos cursos de formación entre los profesionales. Sí hay de parte del Colegio de Trabajo Social y de Psicología la construcción de espacios de retraining de los profesionales. Pero en sí el Estado no está brindando capacitaciones o formación” (Entrevista n° 3, 2025).

Además de ello, se observa una gran heterogeneidad en la formación previa de los acompañantes, lo que impacta en la práctica cotidiana. Trabajan personas con formación profesional junto a otras sin formación específica en salud, educación o intervención social. Esta situación constituye un obstáculo en las intervenciones, sobre todo cuando se acompañan situaciones complejas como problemas de salud mental o discapacidad. El hecho de que el salario y la modalidad de contratación no reconozca ni valore la formación profesional produce un efecto desalentador para quienes poseen títulos universitarios o experiencia previa en el campo de las infancias y adolescencias, ya que se presenta como indistinto poseer o no formación:

“Hoy en día podés ganar lo mismo siendo trabajador social que siendo servicios generales o acompañante personalizado. No se reconoce la profesión como válida de una calificación o una especificidad en el laburo” (Entrevista n° 3, 2025).

La falta de formación continua por parte del Estado y la ausencia de reconocimiento formal de los saberes previos generan un terreno desigual y precarizado en el que se ejerce el acompañamiento. Esta situación debilita la calidad de las intervenciones y la salud emocional de quienes las realizan, reforzando la idea de que el trabajo se sostiene por la vocación y el compromiso individual más que por una política pública de cuidado y formación del recurso humano.

5.3.2. Carrera en el Estado

La posibilidad de construir una carrera profesional dentro de la DPPDNNyA aparece como un deseo persistente entre los trabajadores entrevistados. Sin embargo la precarización laboral, expresada en bajos salarios y falta de estabilidad que afecta a la totalidad de las personas que trabajan en el sector, genera una rotación constante del personal y limita las posibilidades de proyectarse a largo plazo:

“Tenemos muchas generaciones de trabajadores que incluso van complementando a otras jornadas laborales este trabajo. Entonces es un número que varía todo el tiempo, (...) este es un Programa vertiginoso que cambia todo el tiempo su personal” (Entrevista n° 1, 2025).

A pesar de estas dificultades, muchas personas manifiestan su vocación y su deseo de permanecer en la DPPDNNyA, aun en situaciones de gran precarización. Frente a la consulta acerca de expectativas de continuar en el Programa o transitar por otros espacios de la DPPDNNyA, todas las personas entrevistadas manifestaron posiciones encontradas al respecto. Esto es, su deseo de continuar trabajando en el organismo de protección, pero el gran desgaste emocional y falta de condiciones laborales dignas dificultan el sostenimiento de esa elección en el tiempo:

“A mí me gustaría, pero también me agota esta cosa de tener que estar pensando en cuándo voy a cobrar. Y cuando ya empiece a cobrar, estar pensando cuánto voy a tardar en retirar la plata, y cuándo vamos a volver a tener el próximo aumento. (...) re quisiera, no tengo esperanzas, no tengo mucha expectativa, ni de pasar a un equipo, o pasar a otro sector, y tampoco tengo mucha motivación para seguir como acompañante” (Entrevista n° 4, 2025).

Este testimonio evidencia el dilema entre la vocación y la realidad material. Por un lado, el voluntad de continuar creciendo dentro del organismo de protección y, por otro, la frustración ante la falta de canales formales para ascender o cambiar de función.

Asimismo, integrantes del equipo técnico del Programa señalan que, aunque les gustaría asumir nuevas responsabilidades, el nivel de exposición emocional y la falta de acompañamiento institucional hacen inviable ese deseo en el contexto actual. El acompañamiento de todo el proceso, desde la adopción de MPE hasta el egreso de NNyA, implica asumir responsabilidades que no se ven reflejadas en la retribución salarial ni en un

respaldo institucional adecuado. Al preguntar acerca del deseo de continuar en el Programa o transitar por otros espacios de la DPPDNNyA se recupera lo siguiente:

“Hoy, en este momento, en estas condiciones económicas, no. O en estas condiciones de contratación, mejor dicho, porque sería pasar a otra función donde probablemente requiera mucho más compromiso, mucha más exposición. No es lo mismo estar adelante de los adolescentes y dar respuesta muchas veces cuando la institucionalidad no acompaña (...). Me parece que incluso emocionalmente es otra la exposición y me convocaría en algún momento, pero no si no cambian mis condiciones laborales” (Entrevista n° 2, 2025).

El análisis de las entrevistas permite observar que existe un interés genuino por hacer carrera dentro del Sistema de Protección, pero la falta de condiciones laborales dignas y la escasa previsibilidad limitan esa posibilidad. La lógica de contratación precaria y la falta de reconocimiento salarial generan un circuito que desalienta la permanencia y dificulta la profesionalización del rol. Esta situación produce un desgaste progresivo, tanto físico como emocional, y pone en riesgo la sostenibilidad del trabajo en el mediano y largo plazo.

5.3.3. Aportes del Trabajo Social

El presente apartado aborda la intervención profesional del Trabajo Social en el marco del Programa, poniendo el foco en los instrumentos técnico-operativos que orientan la práctica y en su articulación con los marcos teórico-metodológicos y la dimensión ético-política de la profesión. A partir de las entrevistas realizadas y del análisis bibliográfico, se busca comprender cómo las herramientas técnicas, lejos de ser elementos aislados, se encuentran inscriptas en fundamentos conceptuales y valores que orientan la acción, y cómo la experiencia concreta de acompañar a NNyA sin cuidados parentales enriquece y retroalimenta la formación profesional.

La intervención profesional del Trabajo Social puede entenderse como la puesta en acto de acciones derivadas de una demanda, enmarcadas en una especificidad profesional que combina teoría, técnica y valores. Esta puesta en acto requiere del despliegue de un instrumental técnico-operativo que permita pasar de la idea a la acción, configurado desde

una matriz teórico-metodológica y vinculado de manera inseparable con los valores y principios que otorgan direccionalidad político-ideológica a la práctica (Travi, 2007).

Siguiendo a Backx et al. (2017), el ejercicio profesional se compone de tres dimensiones interrelacionadas: la teórico-metodológica, la ético-política y la técnico-operativa. En este sentido, la formación en Trabajo Social constituye un aporte sustancial al desempeño del rol de acompañante, ya que brinda herramientas técnicas e instrumentales imprescindibles para el trabajo cotidiano. Quienes cuentan con esta formación destacan la capacidad de realizar registros y elaborar informes que documentan el proceso de acompañamiento, así como la observación, la escucha activa y la construcción de una distancia óptima en el vínculo con NNyA, elementos que previenen la sobreimplicación emocional y permiten sostener un rol profesional (Entrevista n° 5, 2025).

No obstante, el quehacer profesional no puede reducirse a su dimensión técnico-instrumental. La selección y construcción de técnicas e instrumentos se inscriben en un marco teórico que guía la práctica, lo que implica que no son herramientas neutras, aplicables de forma mecánica a cualquier situación, sino que están atravesadas por supuestos epistemológicos, fundamentos y marcos conceptuales específicos (Travi, 2007).

De lo recolectado en las entrevistas, la formación en Trabajo Social aporta marcos conceptuales que permiten pensar la intervención desde una perspectiva integral, interdisciplinaria e intersectorial. Estos enfoques posibilitan comprender que las problemáticas que atraviesan a las infancias y adolescencias requieren respuestas articuladas entre diversos sectores (Entrevista n° 3, 2025).

En este marco, comprender las competencias específicas de cada área del Estado, conocer los circuitos de derivación y las responsabilidades institucionales es un saber clave para orientar las intervenciones y evitar prácticas desorganizadas o compulsivas. Esta capacidad de análisis favorece la derivación de cada situación hacia las áreas pertinentes, ya sean del ámbito de la salud, la educación u otros servicios. Las categorías teóricas incorporadas

permiten fundar las intervenciones realizadas y actúan como condición de posibilidad para la construcción de mediaciones conceptuales (Entrevista n° 3, 2025).

Asimismo, toda intervención profesional se constituye en una acción teleológica, es decir, implica la elección de alternativas para alcanzar objetivos previamente definidos. Dicha elección se encuentra atravesada por un conjunto de valores y principios que le confieren una dirección social y política, configurando así la dimensión ético-política de la profesión (Backx et al., 2017).

Los elementos éticos de un proyecto profesional no se limitan a prescripciones normativas, sino que abarcan aspectos teóricos, ideológicos y políticos propios del colectivo profesional. En este sentido, todo colectivo es un espacio atravesado por tensiones y disputas, y la consolidación de un proyecto común no elimina divergencias ni contradicciones (Netto, 2003).

En las entrevistas realizadas, se evidenció la necesidad de constituir un colectivo profesional de Trabajo Social dentro de la DPPDNNyA. Este espacio permitiría debatir tanto las condiciones laborales como la direccionalidad política y técnica de la intervención con NNyA, fortaleciendo el rol clave que ocupa el Trabajo Social en la DPPDNNyA y en el Programa específicamente, evitando la fragmentación de prácticas y promoviendo un proyecto común que trascienda lo individual para consolidarse como política pública sostenida (Entrevista n° 4, 2025).

La dimensión ético-política, por tanto, implica reconocer que la intervención social no es neutral, sino que está intrínsecamente vinculada a contextos sociales y políticos específicos. Supone reflexionar sobre las implicancias morales y políticas de las acciones profesionales y sobre sus efectos en la vida de las personas y la sociedad en su conjunto. En el ejercicio cotidiano, las tres dimensiones del Trabajo Social se entrelazan conformando una unidad que articula teoría y práctica: toda intervención moviliza teoría y, a su vez, la teoría moviliza la práctica (Backx et al., 2017).

Finalmente, las entrevistas señalan que la experiencia del acompañamiento fortalece la práctica profesional mediante un ida y vuelta entre teoría y acción. El trabajo como acompañante y como integrante de equipos técnicos enriquece la formación de quienes ya son graduados o se están formando en Trabajo Social, ya que el abordaje con NNyA involucra problemáticas sociales y subjetivas como salud mental, discapacidad, violencia de género, entre otras. Este abordaje genera un aprendizaje transversal que convierte al acompañamiento en un espacio formativo en sí mismo, donde la práctica consolida y retroalimenta los saberes académicos y técnicos a partir de la experiencia concreta (Entrevista n° 3, 2025).

En síntesis, el uso del bagaje técnico-instrumental en el acompañamiento de NNyA no puede pensarse escindido de las dimensiones teóricas y ético-políticas que le otorgan sentido y orientación. La integración de saberes académicos, herramientas técnico-instrumentales y principios éticos conforma un entramado que permite responder de manera integral y situada a las demandas complejas que atraviesan las infancias y adolescencias. El diálogo constante entre teoría y práctica, sumado a la construcción colectiva de criterios de intervención, se presenta como una condición indispensable para fortalecer el rol del Trabajo Social y avanzar hacia políticas públicas sostenidas que garanticen derechos y promuevan transformaciones sociales.

6. Reflexiones finales

El Programa se presenta como un dispositivo de intervención fundamental dentro de la estructura de la DPPDNNyA. La función del acompañante, que implica materializar en el territorio y en la cotidianeidad de NNyA las estrategias diseñadas por los equipos técnicos interdisciplinarios, ocupa un lugar clave en la supervisión de dicho proceso. Esto permite identificar si las decisiones tomadas en los espacios técnicos se ajustan a la realidad de cada NNyA o si, por el contrario, es necesario revisarlas.

Si bien los acompañantes no toman decisiones a nivel institucional, sí son quienes están en contacto directo con NNyA durante las intervenciones. Por esta razón, cumplen el rol de velar por la restitución de sus derechos, así como también de observación y alerta para evitar situaciones de vulneración de derechos en dispositivos estatales o privados.

El análisis del funcionamiento del Programa permitió reconocer múltiples aspectos que atraviesan su funcionamiento, tanto en lo que refiere a sus aportes en la construcción de estrategias de cuidado de NNyA, así como aquellas tensiones y desafíos que emergen en la práctica cotidiana del acompañamiento de NNyA sin cuidados parentales.

En primer lugar, se destaca la falta de formalización en los procesos de ingreso y selección de personal. La modalidad vigente se basa en recomendaciones y convocatorias informales, lo cual pone en evidencia la ausencia de mecanismos institucionales y concursos públicos que garanticen criterios de equidad y transparencia en la incorporación de trabajadores.

Asimismo, el análisis permitió identificar la existencia de perfiles de acompañantes, diferenciados según las características de las intervenciones (acompañamientos a infancias o adolescencias, urgenciados o no urgenciados), lo que constituye un avance en términos de reconocimiento de la especificidad que se requiere. Sin embargo, en la práctica cotidiana, esta diferenciación se desdibuja frente a la alta rotación del personal, la falta de disponibilidad de acompañantes y las dificultades para cubrir determinadas situaciones,

especialmente aquellas que implican mayor complejidad o riesgo. Las condiciones de contratación y la precarización laboral se presentan como un factor central que incide en esta dinámica, desalentando la continuidad de los acompañamientos.

También se identificó que la convocatoria de los acompañantes se encuentra atravesada por dos lógicas. Por un lado, aquellas situaciones planificadas, donde existe un trabajo previo de diseño de las estrategias de trabajo. Por el otro, las situaciones urgenciadas que demandan de la inmediatez del personal y donde se carece de información por las características propias de dichos acompañamientos. En este contexto, el acompañante se transforma no solo en un recurso de apoyo, sino también en un productor de información clave para el armado de posteriores estrategias por parte de los equipos técnicos.

El estudio permitió comprender la centralidad del rol de los acompañantes en la cotidianeidad de NNyA, quienes se constituyen en figuras centrales para el sostén emocional, la inclusión social y la promoción de su autonomía. No obstante, se destaca la falta de recursos materiales para desarrollar actividades recreativas, culturales o de fortalecimiento de la autonomía. Esta problemática aparece como una limitación que muchas veces recae en los mismos trabajadores, quienes se ocupan de la gestión de los gastos cotidianos, profundizando aún más la precarización en la que se encuentran los acompañantes.

En lo que refiere al cese de los acompañamientos, se observa que la modalidad de cierre es una instancia crítica, que puede convertirse en un momento de elaboración positiva para NNyA o, por el contrario, en una experiencia de ruptura dolorosa. En contextos de precarización laboral las interrupciones suelen ser abruptas, por ello es relevante destacar la importancia de la planificación y la anticipación de estos procesos, ya que estos tienen un impacto significativo en la vida de NNyA.

Los hallazgos muestran que la labor de los acompañantes no se reduce a la asistencia cotidiana de NNyA, sino que implica un trabajo de mediación constante con organismos

gubernamentales y no gubernamentales que forman parte del Sistema. En ese sentido, se ha destacado la importancia de la comunicación fluida y la articulación entre los diferentes actores institucionales, incluyendo los equipos técnicos interdisciplinarios de la DPPDNNyA, centros residenciales, escuelas, efectores de salud, entre otros. Sin embargo, persisten desafíos en cuanto a la circulación de la información y la coordinación entre organismos, especialmente con los centros residenciales.

En cuanto a los registros y la gestión de la información, los informes constituyen un insumo valioso para la evaluación y readecuación de las estrategias. No obstante, se evidenció un uso dispar de los informes, ya que su elaboración se ve condicionada por la sobrecarga de tareas, la falta de recursos tecnológicos y las limitaciones en la formación de los trabajadores.

Se advierte una ausencia de políticas de capacitación y formación continua por parte del Estado, al mismo tiempo que no hay un reconocimiento formal de los saberes previos. Ello debilita la calidad de las intervenciones y refuerza la idea de que el trabajo se sostiene por la vocación y el compromiso individual más que por una política pública de formación del recurso humano.

Del análisis elaborado se destacan experiencias de soledad y aislamiento que atraviesan los acompañantes en su práctica cotidiana. Para contrarrestar esta situación, la organización de los trabajadores en espacios colectivos aparece como un mecanismo que habilita el intercambio y la reflexión sobre el ejercicio de sus funciones. Pese a ello, estos espacios se ven atravesados por la fragmentación y la escasa participación de los trabajadores.

Finalmente, la investigación permite destacar los aportes de la formación en Trabajo Social a muchas personas que se desempeñan como acompañantes personalizados, ya que brinda una formación sólida en relación a herramientas técnicas e instrumentales para el trabajo cotidiano. La formación en Trabajo Social aporta también marcos conceptuales que

permiten pensar la intervención desde una perspectiva integral, interdisciplinaria e intersectorial, lo que posibilita comprender que las problemáticas que atraviesan a las infancias y adolescencias requieren respuestas articuladas entre diversos sectores.

Los hallazgos arribados invitan a reflexionar sobre la paradoja que atraviesa al Programa, que, por un lado, se constituye como un recurso considerado indispensable por equipos técnicos e instituciones que conforman el Sistema, pero simultáneamente se encuentra atravesado por una serie de problemáticas que impactan directamente en la sostenibilidad de los acompañamientos y la calidad de las intervenciones con NNyA.

En este sentido, es fundamental que se aborden las problemáticas señaladas a fin de garantizar la calidad de los acompañamientos brindados a NNyA en situación de vulnerabilidad, principalmente en lo referido a la estabilidad laboral, la formación continua y el reconocimiento del trabajo de los acompañantes.

La investigación aquí presentada no pretende agotar la temática, sino abrir nuevas preguntas y líneas de indagación, al mismo tiempo que un insumo para fortalecer las capacidades estatales del área analizada.

7. Bibliografía

Alonso, L. E. (1994). Sujeto y discurso el lugar de la entrevista abierta en las prácticas de la sociología cualitativa. En Delgado, J. M. y Gutierrez, J. (Coord.) *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales* (pp. 225-240). Editorial Síntesis, Madrid.

Backx, S., De Souza Filho, R. y Dos Santos, C. M. (2017). A dimensão técnico-operativa do Serviço Social: questões para reflexão. En Backx, S., Dos Santos, C. M. y Guerra, Y. (Orgs.), *A dimensão técnico-operativa no serviço social: desafios contemporâneos* (3° ed., pp. 25-47). Cortez Editora, San Pablo.

Bernazza, C. y Longo G. (2015) Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: un estado del arte. *Revista Estado y Políticas Públicas*, n° 3, pp. 17-36.

<http://hdl.handle.net/10469/8787>

Bertolaccini, L., Ingaramo, M. y Pignatta, M. (2023). *Diagnóstico y recomendaciones para mejorar los servicios de atención y prevención de las violencias contra niños, niñas y adolescentes*. Rosario: Facultad de Ciencia Política y RRH.

Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, n° 4, pp. 37-59.

<http://hdl.handle.net/10469/8788>

Completa, E. (2017). Capacidad estatal: ¿qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado? *Revista POST Data: Revista de Reflexión y Análisis Político*, vol. 22, n° 1, pp. 111-140.

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=52251158004>

Decreto Provincial 0039 de 2014. Por el cual se crea el Programa de Fortalecimiento de las Prácticas y Condiciones de Alojamiento en los ámbitos de cuidados alternativos residenciales para Niñas, Niños y Adolescentes. 23 de enero de 2017.

Decreto Provincial 2652 de 2017. Por el cual se gestiona la aprobación de la Estructura Orgánica Funcional de la Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social. 6 de septiembre de 2017.

Decreto Provincial 2737 de 2022. Por el cual se modifica parcialmente el Anexo I del Decreto Provincial 0619 del 30 de abril de 2010. 14 de diciembre de 2022.

Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe (2018). *Políticas sociales y derechos humanos a nivel local*. Rosario: Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe.

<http://hdl.handle.net/2133/22766>

Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe (2022). *Informe 2022 del Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia de la Provincia de Santa Fe*. Rosario: Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe.

<https://www.defensorianna.gob.ar/resources/original/Tercer%20Informe%20del%20Observatorio.pdf>

Fernández, S. (2014). Integralidades en juego. Racionalidades y tecnologías de gobierno de la infancia en la promoción y protección de derechos de niñas, niños y adolescentes. *Revista Pilquen*, vol. 17, n° 2, pp. 1-16.

<https://revela.uncoma.edu.ar/index.php/Sociales/article/view/1482>

Fernández, S. (2016). Cuidado y Protección. Las medidas de protección de derechos en la Provincia de Santa Fe, Argentina. *Revista Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, vol. 10, n° 1, pp. 117-140.

<https://periodicos.unb.br/index.php/repam/issue/view/1295/106>

Fernández, S., Lagiú, E., Martinet, G. y Ripoll, S. (2010). Los derechos de los niños/as y adolescentes y las políticas públicas. *Revista Cátedra Paralela*, n° 7, pp. 57-66.

<https://doi.org/10.35305/cp.vi7.183>

Giménez Béliveau, V. y Mallimaci, F. (2006). Historia de vida y métodos biográficos. En Vasilachis de Gialdino, I. (Coord.), *Estrategias de investigación cualitativa* (pp. 175-212). Editorial Gedisa, Barcelona.

Ingaramo, M. A. (2015). *Análisis del proceso de institucionalización y gestión del Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en la provincia de Santa Fe. Período 2009-2015*. [Tesis de Maestría en Desarrollo Humano]. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Argentina.

Ley Nacional 26.061 (2005). De protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. 21 de octubre de 2005.

Ley Provincial 12.967 (2009). De promoción y protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. 17 de abril de 2009.

Mesa de trabajadores, activistas, instituciones y organizaciones comprometidas con las infancias y las adolescencias. Comunicado sobre políticas públicas para una sociedad con porvenir. *Tenemos que hablar de infancias y adolescencias*. Rosario, 21 de septiembre de 2023.

Naciones Unidas (1990). Convención sobre los Derechos del Niño. 20 de noviembre de 1989.

Netto, J. P. (2003). La construcción del proyecto ético-político del Servicio Social frente a la crisis contemporánea. En Borgianni, E., Guerra, Y. y Montaña, C. (Orgs.), *Servicio social crítico* (250-271). Cortez Editora, San Pablo.

Repetto, F. (2004). *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.

<https://doi.org/10.18235/0012049>

Resolución 439 de 2007. [Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria, Provincia Santa Fe]. Por medio de la cual se aprueba el Programa Acompañantes Personalizados. 11 de junio de 2007.

Resolución 925 de 2007. [Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria, Provincia Santa Fe]. Por medio de la cual se regula la implementación del Programa Acompañantes Personalizados. 30 de octubre de 2007.

Resolución 324 de 2019. [Ministerio de Desarrollo Social, Provincia Santa Fe]. Por medio del cual se deroga el Programa Acompañantes Personalizados y se aprueba un nuevo marco normativo, así como el escalafonamiento de acompañantes personalizados. 06 de mayo de 2019.

Ribero, A. L. (2019). *La presencia: un acercamiento a las prácticas de acompañamientos personalizados y trabajo social*. [Tesis de Grado, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales]. Universidad Nacional de Rosario.

<http://hdl.handle.net/2133/15720>

Ripoll, S. (2013). Las intervenciones sociales con las infancias pobres antes y después de la Ley 26.061. Apuntes para pensar la profesión en los nuevos contextos legislativos. *Revista Cátedra Paralela*, n° 9, pp. 31-43.

<https://doi.org/10.35305/cp.vi9.101>

Sautu, R. (2001). Acerca de qué es y no es investigación científica en Ciencias Sociales. En Sautu, R. y Wainerman, C. (Compiladoras). *La trastienda de la investigación* (3° ed., pp. 227-243). Ediciones Lumiere, Buenos Aires.

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros (2022). *Herramientas para el análisis de las capacidades estatales. Del Estado presente al Estado estratégico*. Colección Fortalecimiento Institucional: Construyendo capacidades para un Estado presente. Buenos Aires: Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional.

<https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/fortalecimiento-institucional/recursos-de-la-ssfi/coleccion>

Travi, B. (2007). Diseño, aplicación y evaluación de técnicas e instrumentos en la intervención profesional. *Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades, SOCIOTAM*, vol. XVII, n° 2, pp. 201-223.

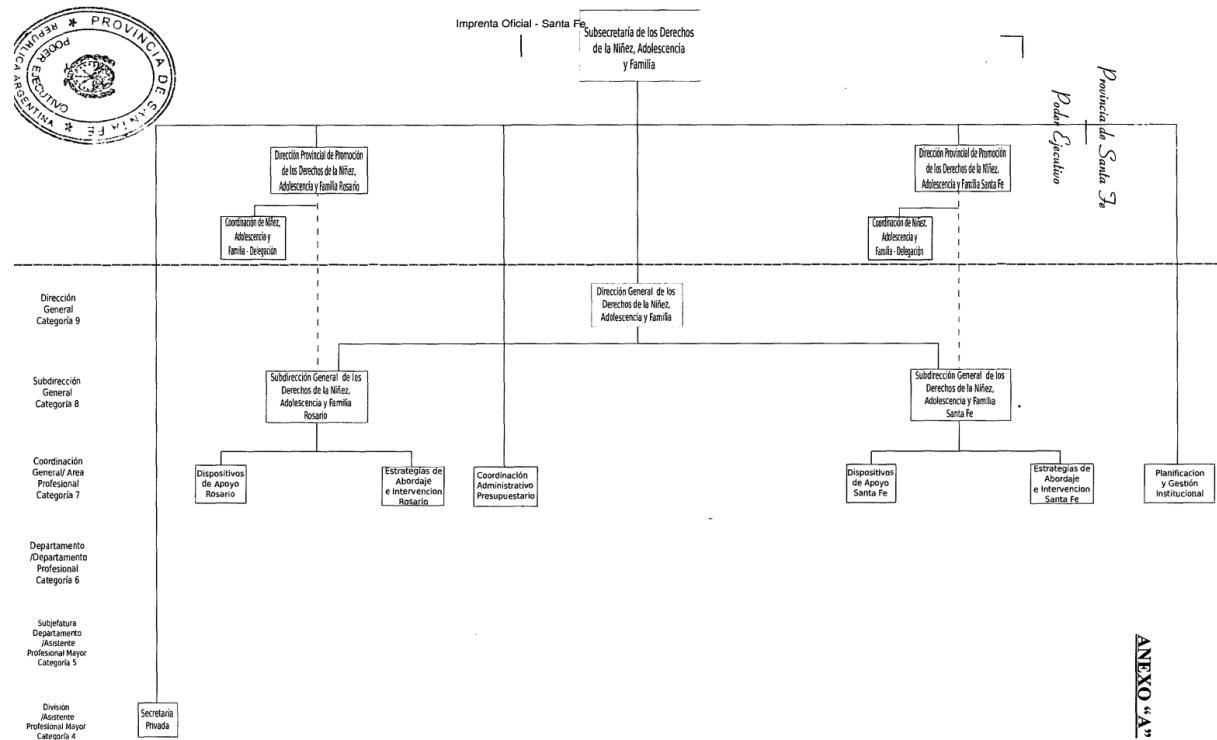
<https://www.redalyc.org/pdf/654/65417209.pdf>

Valles, M. S. (1999). Técnicas de conversación, narración (I): las entrevistas en profundidad. *Técnicas cualitativas de investigación social: reflexión metodológica y práctica profesional* (pp. 177-234). Editorial Síntesis, Madrid.

Vasilachis de Gialdino, I. (2006). La investigación cualitativa. En Vasilachis de Gialdino, I. (Coord.), *Estrategias de investigación cualitativa* (pp. 23-65). Editorial Gedisa, Barcelona.

Referencias:

Estructura Secretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia



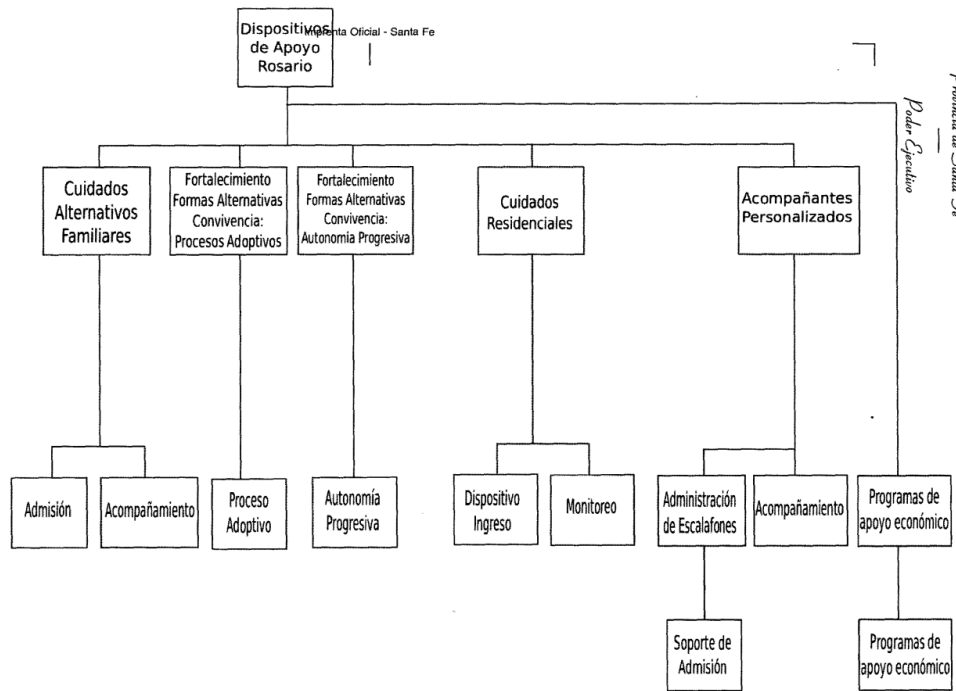
Coordinación General/ Area Profesional Categoría 7

Departamento /Departamento Profesional Categoría 6

Subjefatura Departamento /Asistente Profesional Mayor Categoría 5

División /Asistente Profesional Mayor Categoría 4

Sección /Asistente Profesional Categoría 3



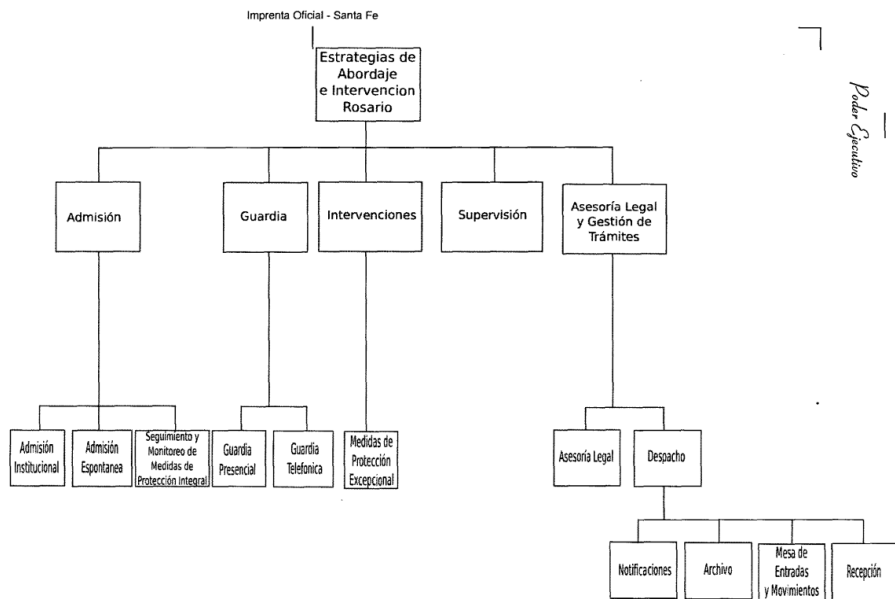
Coordinación General/ Area Profesional Categoría 7

Departamento /Departamento Profesional Categoría 6

Subjefatura Departamento /Asistente Profesional Mayor Categoría 5

División /Asistente Profesional Mayor Categoría 4

Sección /Asistente Profesional Categoría 3



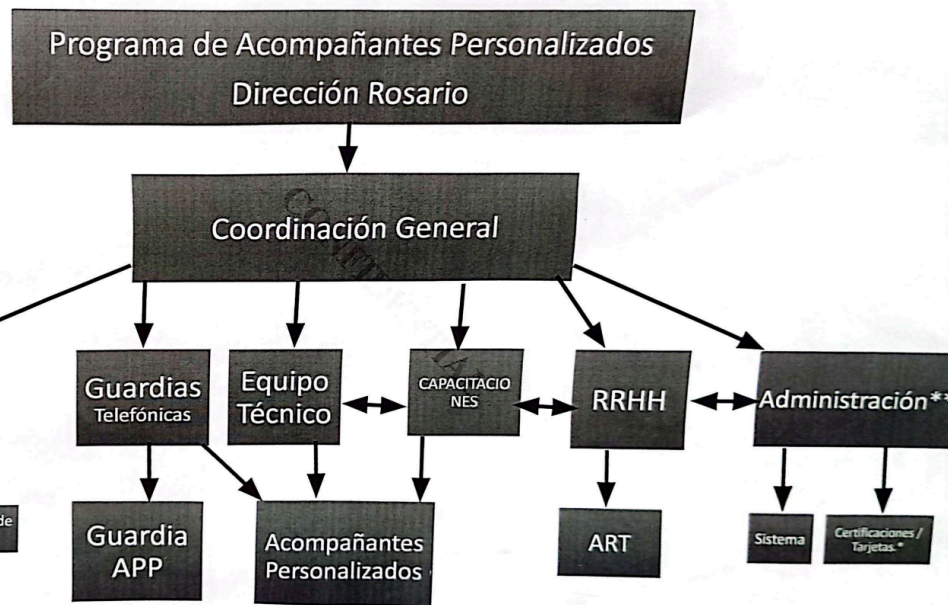
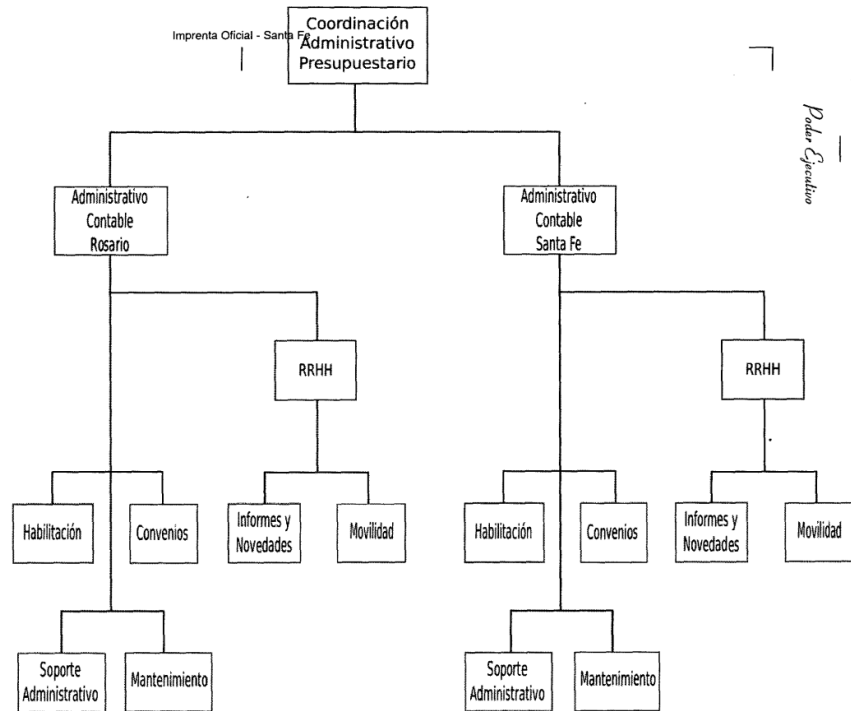
Coordinación General/ Área Profesional Categoría 7

Departamento /Departamento Profesional Categoría 6

Subjefatura Departamento /Asistente Profesional Mayor Categoría 5

División /Asistente Profesional Mayor Categoría 4

Sección /Asistente Profesional Categoría 3



Cuadro de personas entrevistadas

Coordinador	Coordinador del Programa Acompañantes Personalizado desde el año, ex integrante del equipo técnico interdisciplinario de dicha área y ex Acompañante Personalizado. Estudiante avanzado de Psicología.
Integrante de Equipo Técnico Interdisciplinario	Integrante del equipo técnico interdisciplinario del Programa Acompañantes Personalizados, ex Acompañante Personalizada, estudiante avanzada de la Licenciatura en Trabajo Social.
Integrante de Equipo Técnico Interdisciplinario	Integrante del Equipo Técnico Interdisciplinario, ex Acompañante Personalizado, Licenciado en Trabajo Social.
Acompañante Personalizado n° 1	Acompañante Personalizada, Psicóloga Social y Licenciada en Trabajo Social.
Acompañante Personalizado n° 2	Acompañante Personalizada, estudiante avanzada de la Licenciatura en Trabajo Social.
Acompañante Personalizada n° 3	Acompañante Personalizada, estudiante avanzada de la Licenciatura en Trabajo Social.