

# “Estudio sobre el sistema local de protección de la infancia: caso Rosario, provincia de Santa fe, Argentina”



**RELAF**  
Red Latinoamericana de  
Acogimiento Familiar



**EQUIPO DE TRABAJO:**

Alberto Celesia, Alejandro Morlachetti, Matilde Luna.

**COLABORACIÓN EN LA PREPARACIÓN DEL ESTUDIO:**

Mara Tissera Luna.

**REFERENTE PROVINCIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL ESTUDIO:**

Subsecretario de derechos de la niñez, adolescencia y familia de la Provincia de Santa Fe., Cristian Allende.

**DISEÑO:**

Luciana Rampi.

---

## Marco general de este Estudio

“Estudio de casos de los sistemas locales de protección integral de la infancia. Enfocando en la actuación local respecto de niñas y niños entre 0 y tres años”

---

Realización del Estudio regional sobre casos locales de sistemas de protección de la infancia: Relaf con la cooperación de Unicef.

Realización del Estudio en la Ciudad de Rosario: Relaf, en el marco de la cooperación técnica con la Provincia de Santa Fe.

Este estudio fue realizado por un equipo de expertos independientes, en el marco de la cooperación regional de Unicef para América Latina y El Caribe con la RELAF y de la cooperación técnica de la RELAF con el gobierno de Santa Fe.

Las opiniones expresadas en este documento, son de exclusiva responsabilidad del equipo de trabajo.

Octubre de 2013.



---

# Índice

» Presentación .....	7
» 1. Marco teórico y contextual del estudio. ....	8
1.1. Antecedentes regionales, nacionales y provinciales. ....	8
1.2. Disposiciones legales provinciales. El Sistema de Protección integral de los derechos de la infancia desde la normativa internacional al ámbito local.....	11
1.3. Especificidades de la protección de derechos de niñas y niños entre 0 y 3 años. ....	15
» 2. Análisis de los hallazgos. ....	16
2.1 Primer nivel de Intervención .....	16
2.2 Segundo nivel de Intervención .....	20
2.3 Políticas públicas y programas destinados específicamente a la población de niños y niñas de entre 0 y 3 años.....	26
» 3. Conclusiones y recomendaciones .....	27
» Anexo .....	30
» Bibliografía .....	35



---

## Presentación

Este Estudio se enmarca en los esfuerzos regionales para avanzar en la conformación de los Sistemas Nacionales de Protección Integral (en adelante SPI), en su mejora y fortalecimiento. A fin de profundizar en el análisis y realizar recomendaciones, se realiza un recorte específico: el funcionamiento de los SPI locales (en adelante SPIL), respecto de las actuaciones que involucran a niñas y niños entre 0 y 3 años. Es así como el **Objetivo general del estudio regional, es:**

Contribuir al conocimiento sobre el estado de la organización efectiva de los sistemas nacionales de protección de la infancia para el análisis, reconocimiento de obstáculos y de facilitadores en su implementación tomando como analizador el funcionamiento de los sistemas locales en relación a las niñas y niños entre 0 y 3 años.

La Provincia de Santa Fe se encuentra en un proceso de mejora de sus prácticas, adecuando su institucionalidad para el efectivo cumplimiento de derechos de la infancia. En ese sentido, la realización de un estudio local permitirá avanzar en ese sentido. Es así como el **Objetivo general del estudio en la ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe, es:**

Contribuir al conocimiento sobre el estado de la organización efectiva del sistema provincial de protección de la infancia para el análisis, reconocimiento de obstáculos y de facilitadores en su implementación tomando como analizador el funcionamiento del sistema local de la ciudad de Rosario, en relación a las niñas y niños entre 0 y 3 años.

El **Estudio de casos de los sistemas locales de protección integral de la infancia** se enmarca en una estrategia regional, que tiene como objetivo avanzar efectivamente en la protección de derechos de la infancia, a través de una institucionalidad capaz de sostener desde un enfoque integral la real priorización de la infancia en las planificaciones de las políticas públicas nacionales. En tal sentido, el estudio en la ciudad de Rosario, permitirá contar con un insumo inicial y preliminar de otros estudios locales similares.

Una vez identificadas las normativas nacionales que adoptan y dan marco al SPI nacional, establecida la relevancia, identificados sus principales aspectos, habiendo explorado en un grupo de países aspectos como la brecha existente entre el mandato legislativo y el funcionamiento real del sistema, así como los principales desafíos, se espera avanzar mediante la realización de estos estudios de casos locales. En efecto, el Informe sobre "Sistemas de protección integral de la infancia. Fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América latina y el Caribe"<sup>1</sup> sirve de base conceptual a la propuesta que aquí se presenta.

Por otro lado, los estudios de caso de SPI locales, realizarán un doble recorte dentro de la vastedad del SPI nacional: por un lado, el de los circuitos de actuación destinados a la prevención, protección y restitución de derechos de niñas y niños entre 0 y 3 años de edad; a su vez, se focalizará sobre los sistemas locales, las unidades territoriales comprendidas por los municipios. Se espera así, que este Estudio de casos SPIL, sea un insumo relevante en pro de la Iniciativa Regional para la desinternación de niñas y niños menores de tres años<sup>2</sup>, con la identificación de la institucionalidad y su funcionamiento en esta franja etaria. La descripción de los circuitos de actuación respecto de la entrada, permanencia y eventual salida de niñas y niños permitirá actuar en el sentido de su adecuación.

El **Estudio en la ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe, Argentina**, es una propuesta en el marco de la cooperación técnica de Relaf enfocada en mejorar los cuidados alternativos y su prevención en la provincia. Dados los objetivos del Estudio, se espera que sus resultados arrojen luz sobre el conjunto del sistema provincial identificando sus debilidades, fortalezas y desafíos pendientes como insumo de adecuación a los responsables de las políticas públicas provinciales. El estudio en esta ciudad provincial, surge de la demanda concreta de las autoridades del área, quienes han manifestado su preocupación respecto de la necesidad de contar con un aporte de este tipo para un proceso amplio de mejora en las políticas públicas destinadas a la protección de derechos de la infancia santafesina.

---

1 Morlachetti, Alejandro; "Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y aplicación en América latina y el Caribe", Unicef, Cepal, enero de 2013.

2 Se trata de una Iniciativa liderada por Unicef y Relaf, con el apoyo del Secretario General de las Naciones Unidas a través de su representante especial para la prevención de la violencia contra los niños, la CIDH, Comisión Interamericana de DDHH y el Movimiento Mundial en contra de la violencia hacia los niños. La Iniciativa que intenta poner fin a la institucionalización de niñas y niños entre 0 y 3 años en los países de América Latina y el Caribe. Para más información: <http://www.relaf.org/pruebapiloto.html>

---

# 1. Marco teórico y contextual del estudio.

## 1.1 Antecedentes regionales, nacionales y provinciales.

Este Estudio toma como antecedentes una serie de trabajos que abordan la problemática de los Sistemas de protección integral de derechos de la infancia desde distintas perspectivas. Desde el punto de vista de un abordaje regional, el trabajo de Morlachetti (2013), ofrece un análisis comparativo sobre el estado y funcionamiento de los sistemas nacionales de protección integral de derechos de niños y niñas existentes en distintos países de la región. Este estudio refleja la diversidad de marcos normativos y estructuras organizacionales existentes en los distintos países, y puede servir de esta manera para identificar una serie de pautas que sean de utilidad para análisis posteriores.

El marco general en que se desarrolla este estudio está dado por el proceso histórico que se abre con la ratificación por parte de los distintos países de la CDN y con la consiguiente instalación de un nuevo modo de concebir las cuestiones de infancia. La incorporación de conceptos como “protección integral” y la consideración de los niños y niñas como sujetos de derechos caracteriza el tránsito histórico de una concepción tutelar de la infancia hacia el nuevo paradigma sostenido en los principios establecidos en la Convención. En ese proceso de transformación se van delineando los sistemas nacionales de protección integral, y este estudio se aboca a analizar las características particulares que asume este proceso en cada caso nacional.

Cabe detenerse en la definición de sistema de protección integral de la infancia que ofrece este estudio: “ se entiende como sistema de protección integral de la infancia el conjunto de órganos, entidades, mecanismos e instancias a nivel nacional, regional y local, orientados a respetar, promover, proteger, restituir y restablecer los derechos de los niños y niñas y reparar el daño ante la vulneración de los mismos establecidos por las legislaciones nacionales de infancia” (p.12). Por otro lado, se hace hincapié en el carácter sistémico que debe asumir todo el entramado institucional, de manera tal de conformar “ un conjunto de partes organizadas y relacionadas que interactúan entre sí para lograr un objetivo común.” (p. 12)

Es relevante destacar ciertos ejes de análisis utilizados en ese estudio que permiten identificar aspectos centrales de los sistemas de protección integral de la infancia. En primer lugar, el análisis se enfoca en determinar en qué medida existe una institución u organismo que ejerce la **rectoría** del sistema, es decir, que asume un rol de articulador e integrador de las distintas funciones cumplidas por todos los organismos e instituciones que integran el sistema de protección integral. En tal sentido, se destacan aquellos países en que la rectoría es desempeñada por Consejos Nacionales, los cuales son “ espacios de articulación y participación de diferentes organismos y ministerios del sector público y también del sector privado y entidades no gubernamentales nacionales del ámbito de la atención de los derechos de la niñez.”(p.74)

En segundo lugar, el análisis se detiene en la **descentralización y el rol de los gobiernos locales**. Aquí, la descentralización es entendida como el traslado, por parte de los gobiernos nacionales, de la “responsabilidad política y técnica para la elaboración de la política pública de infancia y adolescencia, su ejecución y fiscalización a los ámbitos regionales, departamentales y municipales.”(p.74). En este sentido, el estudio destaca la particularidad que asume este concepto en los casos de los estados federales en que los estados locales o provincias tienen autonomía respecto del gobierno central, en lo referente a adopción de normativas e implementación de programas acordes a dichas normativas. En estos países, señala el estudio, se presenta “ un desafío adicional en términos de la armonización de las normas federales, estatales y municipales” (p. 77).

Otro aspecto relevante a considerar es el grado de **participación** de las organizaciones de la sociedad civil y de los niños, niñas y adolescentes en el sistema de protección integral. En tal sentido, el estudio observa que existen legislaciones que establecen canales e instancias formales de participación de la sociedad civil, incluso en algunos casos en igualdad de condiciones que los organismos de gobierno. Asimismo, se destaca para el análisis la medida en que los sistemas de protección integral incorporan la figura de un **mecanismo independiente de protección de derechos**, en tanto institución nacional independiente de derechos humanos que cumpliría un rol importante al promover y asegurar la aplicación de los principios de la Convención de los Derechos del Niño en las políticas públicas para la infancia.

Finalmente, este estudio toma en cuenta el aspecto **presupuestario** para el análisis del funcionamiento de los



---

sistemas de protección integral. En este sentido, importa establecer, entre otras cosas, en qué medida las legislaciones establecen partidas presupuestarias específicas para el desarrollo del sistema de protección de manera tal que el funcionamiento del sistema no quede supeditado a la negociación periódica de las partidas presupuestarias.

En síntesis, este estudio resulta de sumo interés para los objetivos del presente trabajo, en tanto organiza la indagación en una serie de ejes de análisis que dan cuenta de los aspectos principales de los sistemas de protección integral de la infancia.

Enfocado en el análisis de las políticas de cuidado infantil en la Provincia de Santa fe, el informe *“Un análisis de las políticas de cuidado infantil: caso de estudio en la provincia de Santa Fe”*, realizado por CIPPEC<sup>3</sup>, se desarrolla en otra perspectiva teórica. El concepto que vértebra este análisis es el de “organización social del cuidado” entendiéndose por “cuidado” a “aquellos bienes, servicios, valores y afectos involucrados en la atención a niños, mayores, enfermos y personas con discapacidades. El acto de cuidar implica un trabajo, en general no remunerado, desarrollado históricamente en el mundo privado a cargo de las mujeres, y no visibilizado, al no imputarse en las cuentas nacionales.” (p.6)

En la “organización social del cuidado” no solo la familia tiene un rol que cumplir, también cumplen un papel importante el Estado, el mercado y las Organizaciones de la sociedad civil. Esta es la base conceptual de lo que se denomina como el “diamante del cuidado”, un gráfico que representa la incidencia que tienen sobre la organización social del cuidado estos cuatro factores.

En cuanto a las políticas desarrolladas en torno al cuidado infantil, este estudio advierte la necesidad de desarrollar políticas conciliatorias, es decir “políticas públicas encaradas desde el Estado (con mayor o menor participación de otros actores) que buscan conciliar las responsabilidades laborales y familiares, especialmente de las mujeres.”(p. 14).

Además de este rasgo, las políticas de infancia, se sostiene en el informe, deben tener en cuenta las múltiples dimensiones implicadas en la noción de acceso a derechos, es decir, deben incluir una perspectiva integral. Del concepto de integralidad, se desprenden las distintas dimensiones que comprende el cuidado infantil: educación inicial, crianza, asistencia en el desarrollo emocional, autoridad, disciplina y supervisión, alimentación, etc. Asimismo, la perspectiva integral supone incorporar el “enfoque de derechos” a fin de superar “la visión de las políticas sociales asistencialistas para considerarlas como parámetros mínimos de dignidad que el estado debe garantizar, haciendo uso a veces de medidas especiales de equiparación” (p.19)

A continuación, el trabajo de CIPPEC realiza una descripción del marco normativo a nivel nacional referido a los derechos de la infancia y a la legislación laboral que establece límites al uso del tiempo que los trabajadores y trabajadoras tienen permitido dedicar al cuidado de los niños. Finalmente, el trabajo se concentra en una descripción del entramado institucional vigente a nivel nacional y a nivel de la Provincia de Santa Fe, así como de los recursos disponibles para el cuidado de niños y niñas en la provincia. Este último es, quizá, el aspecto más relevante de este informe para nuestros objetivos, en tanto nos brinda una descripción detallada del conjunto de políticas y programas desplegados en la provincia. (p.31 y ss.)

El informe producido en el marco del proyecto “A la altura de los chicos”<sup>4</sup> resume los hallazgos y conclusiones del proyecto llevado a cabo por la Dirección General de Infancias y Familias, de la Secretaría de Promoción social de la Municipalidad de Rosario, con el financiamiento de la Unión Europea, y el apoyo del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia y Aldeas SOS. Las actividades se realizaron durante el año 2012, con foco en el Distrito Oeste de la ciudad de Rosario.

El trabajo de investigación e incidencia en el “campo” incluyó el trabajo con las autoridades locales (Equipos técnicos y empleados del estado municipal y provincial, con trabajo en materia de infancia-adolescencia, en el territorio del Distrito Oeste de la Ciudad de Rosario); y ONG’s y Organizaciones comunitarias del territorio del Distrito.

Los objetivos del proyecto fueron: 1) la capacitación de empleados de la Municipalidad de Rosario, la Provincia Santa Fe e integrantes de las organizaciones del territorio que desarrollan su labor en el Distrito Oeste sobre el nuevo marco normativo de Protección Integral y los dispositivos de intervención concretos que faciliten el trabajo en red, 2) el diagnóstico participativo acerca de la situación de las infancias y familias del Distrito Oeste y 3) el fortalecimiento de los dispositivos de intervención en red.

---

3 Díaz Langou, Gala; Aulicino, Carolina; *Un análisis de las políticas de cuidado infantil: caso de estudio en la provincia de Santa Fe*, CIPPEC, Buenos Aires, 2011.

4 Proyecto: A la altura de los chicos. Contribuciones para los dispositivos de intervención con las infancias. Distrito Oeste, Rosario.

---

La metodología de trabajo comprendió cinco núcleos de acción: 1) análisis de los datos obtenidos a través del Diagnóstico Participativo, en especial los elaborados por el equipo del Instituto de Gestión de Ciudades; 2) diseño de un mapa político del grado de transversalidad de las políticas públicas en el Distrito Oeste; 3) talleres con los responsables de diversas Secretarías y Áreas del Municipio y la Provincia que conforman el Sistema de Promoción y Protección Integral; 4) evaluación de protocolos y acuerdos de intervención actualmente vigentes y en funcionamiento; 5) realización de acuerdos de trabajo para ser plasmados en Cartas Compromiso por parte de los funcionarios y coordinadores de áreas provinciales y municipales.

Uno de los conceptos abordados en este trabajo es el principio de corresponsabilidad que debería regir en el sistema de protección integral. Este principio, presente en la legislación nacional y provincial, establece la necesidad de que distintas áreas del estado articulen sus tareas y sumen esfuerzos para evitar fragmentaciones en las intervenciones públicas y generar sinergias y formas cooperativas de trabajo que aumenten los recursos públicos frente a situaciones graves y urgentes. Parte del trabajo de campo de este estudio consistió en observar el grado de avances y retrocesos en la vigencia del principio de corresponsabilidad del Modelo de Protección Integral.

Para ello, se realizaron entrevistas a responsables de niveles medio y superior de los ámbitos municipales y provincial, de diferentes organismos. De este relevamiento se desprende que existen en el municipio de Rosario: "un significativo número de acciones implementadas en el territorio, que pueden ser reconocidas como parte del Sistema de Protección Integral de los Derechos de niños, niñas y adolescentes, que promocionan y protegen los derechos enumerados en la Ley 12.967." (p.33) Sin embargo, se observó que "la mayoría de los entrevistados no pudieron dar cuenta de una visión de conjunto a partir de su propio espacio, en la medida que, por un lado las continuas modificaciones y cambios en las estructuras organizativas no están todavía internalizadas ni reconocidas y, lo que es igualmente un dato preocupante, tampoco formalizadas. Por el otro, hay una serie de supuestos sobre lo que los otros actores deben, o están preparados para hacer que no encuentra sustento en lo que ese otro realmente sabe o puede hacer." (p.33)

Esta afirmación resulta de gran importancia para nuestro estudio, en la medida que advierte sobre la falta de articulación institucional como un aspecto central del sistema de protección integral. En ese sentido, son valoradas por los actores, todas aquellas instancias intersectoriales, formalizadas, que se propongan como espacios superadores de la fragmentación de las políticas.

Otro punto importante a resaltar de este trabajo es la carencia del sistema de protección integral en cuanto a la posibilidad de generar información fiable, de buena calidad y pública, que permita desarrollar mecanismos efectivos de monitoreo y evaluación. Sin una sistematización del trabajo realizado en territorio resulta muy difícil, si no imposible, diseñar una estrategia de detección de errores y de mejoramiento del sistema.

Por otro lado, este trabajo apuntó a relevar la existencia y/o utilización de guías de acción o protocolos de intervención para la atención integral en situaciones de urgencia. En tal sentido, se señala como dato de importancia que un punto débil de estas guías es que no son acordes a las garantías establecidas en la reglamentación de las medidas de protección integral y las medidas de excepción dispuestas por la nueva legislación.

En cuanto a la implementación de las medidas de protección integral y de protección excepcional, este informe ha realizado algunas observaciones de importancia. Respecto a las medidas de protección integral, se observó una falta de claridad acerca de cuál es efectivamente la "Autoridad de Aplicación" de estas medidas. En tal sentido, se identificó la importancia y la urgencia de constituir el Servicio Local dentro del Municipio de Rosario y que el mismo tenga reconocimiento y legitimidad por parte de los actores involucrados.

Respecto a las medidas de protección excepcional, se registraron dificultades para poder instalar nuevas competencias y procedimientos frente a situaciones de vulneración de derechos, así como la necesidad de protocolos de actuación y de un mecanismo de intervención que preserve a los operadores frente a los malos tratos de los que pudieran ser objeto.

Otro de los puntos a resaltar en el relevamiento respecto a las medidas de protección excepcional es la valoración positiva por parte de los entrevistados sobre el programa de familias solidarias. Si bien se evidenció la necesidad de que este programa sea mejorado, se señaló como un avance frente a viejas alternativas ya descartadas como lo era el "Hogar del huérfano".

La conclusión quizá más general del trabajo es necesidad de constituir el Servicio Local de Protección de Derechos en la ciudad de Rosario. Esto tiene una centralidad estratégica para consolidar la institucionalidad que exige el Sistema de Protección Integral.

---

## 1.2 Disposiciones legales provinciales. El Sistema de Protección integral de los derechos de la infancia desde la normativa internacional al ámbito local

Es innegable el efecto que ha tenido la Convención de los Derechos del Niño (CDN) en la adopción de medidas legislativas y creación de institucionalidad necesarios para dar efectividad a los derechos reconocidos en la CDN. La mayoría de los países de América Latina han hecho cambios en su legislación, en general adoptando leyes integrales de protección de la niñez y la adolescencia, que en muchos casos ha implicado la instalación de una nueva institucionalidad, cuya máxima expresión se concreta en el la creación de un Sistema Nacional de Protección Integral de la Infancia (SNPI).

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

En este sentido se ha pronunciado el Comité de los Derechos del Niño, en su Observación General N° 5 sobre la Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño cuando afirma que *“ Las medidas generales de aplicación ( ) tienen por finalidad promover el pleno disfrute de todos los derechos reconocidos en la Convención por todos los niños, mediante la promulgación de disposiciones legislativas, el establecimiento de órganos de coordinación y supervisión, tanto gubernamentales como independientes, la reunión de datos de gran alcance, la concienciación, la formación y la formulación y aplicación de las políticas, los servicios y los programas apropiados”*(Comité de Derechos del Niño, Observación General Nro. 5)<sup>5</sup>.

En el caso de la República Argentina, en el año 2005 se sancionó la ley 26.061 de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes que a su vez ha sido reglamentada mediante el Decreto Reglamentario 415 del 2006. En el artículo 32 se define la conformación del Sistema de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes como aquel conformado por todos aquellos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privadas, en el ámbito nacional, provincial y municipal, destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

La ley establece tres niveles:

- a. Nacional: La Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia es el organismo especializado en materia de derechos de infancia y adolescencia dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional
- b. Federal: El Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia es el órgano de articulación y concertación, para el diseño, planificación y ejecución de políticas públicas en todo el ámbito del territorio de la República Argentina y que se integra por las autoridades de los organismos administrativos de protección de Derechos de Niñez, Adolescencia y Familia existentes o a crearse en cada una de las provincias
- c. **Provincial: Es el órgano de planificación y ejecución de las políticas de la niñez, cuya forma y jerarquía, determinará cada provincia respetando la respectivas autonomías así como las instituciones preexistentes.** Las provincias podrán celebrar convenios dentro del marco jurídico vigente para municipios y comunas en las jurisdicciones provinciales, como asimismo implementar un organismo de seguimiento de programas de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes en coordinación articulada con las organizaciones no gubernamentales de niñez, adolescencia y familia.

En un país federal donde cada provincia retiene facultades no delegadas al gobierno nacional, es fundamental la adecuación normativa y la construcción de un sistema local de protección integral de la infancia a fin de garantizar la homogénea aplicación de la CDN y de los estándares mínimos de protección de derechos de la legislación de protección integral en todo el territorio de la Argentina.

---

5 Observación General 5 - Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44) . 03/10/2003).

---

En la ley 26.061 y en su reglamentación se mencionan varias veces el rol de las provincias en la instalación de institucionalidad local siguiendo los lineamientos de la ley nacional:

- Respetando la autonomía de las provincias las legislaturas podrán designar defensores de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en cada una de las jurisdicciones (Art. 48).
- Las provincias podrán implementar un Sistema de Registro de las organizaciones no gubernamentales con personería jurídica con el objeto de controlar y velar en cada jurisdicción por el fiel cumplimiento de los principios de ley, con comunicación a la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia con miras a la creación del Registro Nacional de estas Organizaciones (Art. 68).
- Se solicita a las Provincias a que identifiquen, y designen a las autoridades locales de aplicación a las que refiere el tercer párrafo del artículo 9º de la ley. (Art 9 Reglamento: La persona que tome conocimiento de malos tratos, o de situaciones que atenten contra la integridad psíquica, física, sexual o moral de un niño, niña o adolescente, o cualquier otra violación a sus derechos, debe comunicar a la autoridad local de aplicación de la presente ley)
- Se convoca a las Provincias a que adopten las medidas necesarias para garantizar la existencia de servicios jurídicos que garanticen el acceso al derecho a designar un abogado que represente los intereses personales e individuales de la niña, niño o adolescente en el proceso administrativo o judicial en el inciso c) del artículo 27 de la ley. (Art 27 Reglamento).
- Se convoca a las Provincias para que identifiquen y designen, a la brevedad, a las autoridades administrativas de protección de derechos en el ámbito local a los fines establecidos en el artículo 30 y 33 de la ley. (Art. 30 y 33 Reglamento).
- Las Provincias deberán identificar y en su caso establecer a los Órganos de Protección de Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia que tendrán representación en el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia.
- Entre las funciones del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia se incluye efectivizar juntamente con la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia la distribución y la transferencia de los fondos a los Estados Provinciales para la financiación de políticas previstas en el Plan Nacional de Acción (Art 45 Reglamento).

En la provincia de Santa Fe, la adhesión a la legislación nacional se realiza mediante la sanción en el año 2008 de la ley 12.967 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de la Niñas, Niños y Adolescentes (Art. 1).

Según el Art. 3 de la ley 12.967, los organismos administrativos provinciales, municipales y locales deben revisar la normativa que regula, afecta el acceso o el ejercicio de derechos reconocidos a niñas, niños y adolescentes, adecuándola a los postulados contenidos en esta ley. En el Decreto 0619/10 que reglamenta la ley 12967 se aclara que se entenderá que la revisión normativa a la que obliga la ley comprende todo tipo de actos de alcance general y/o particular con carácter normativo o no, producidos por cualquier órgano del Estado Provincial, Municipal y Comunal, por los cuales se regulen políticas, programas, dispositivos, servicios o que de cualquier manera afecten de manera directa o indirecta el acceso o el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

La ley 12.967 incorpora a lo largo de su texto los principales principios y derechos reconocidos en la Convención de los Derechos del Niño y en la ley nacional 26.061, y entre ellos el principio de efectividad en cuanto la obligación de adoptar todas las medidas administrativas, legislativas, judiciales y de otra índole, para garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos reconocidos en esta ley y en todo el ordenamiento jurídico nacional, provincial, municipal y comunal.

Entre las medidas, se incluye las políticas públicas integrales, definidas como el conjunto de lineamientos y formulaciones explícitas que, emanadas del Gobierno de la Provincia, incluyan propósitos, finalidades, estrategias y recursos para la concreción de los derechos que la ley consagra (Art. 5). Además, establece que en la formulación y seguimiento de estas políticas públicas integrales, se promoverá la participación de la sociedad civil. El Decreto reglamentario 0619/10 convoca a los Municipios y Comunas de la Provincia de Santa Fe para que designen en el ámbito de su competencia a las autoridades, organismos o las áreas administrativas de protección de derechos del ámbito local con las que la Autoridad Administrativa del Ámbito Provincial realizará la coordinación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

En relación al área temática de cobertura de este estudio, es importante resaltar que el Art. 12 de la ley provincial establece el principio general que todas las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a vivir, ser criados y desarrollarse dentro de su grupo familiar de origen y con sus vínculos afectivos y comunitarios y que sólo excepcionalmente, y

---

para los casos en que ello sea imposible, tendrán derecho a vivir, ser criados y desarrollarse en un grupo familiar alternativo, entendiendo a este como la familia en todas sus modalidades, la adopción, las familias de la comunidad donde la niña, niño y adolescente reside habitualmente u otras familias.

En el Título III de la ley de protección integral de Santa Fe, se crea el denominado **Sistema Provincial de Promoción y Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes** que está conformado por los organismos públicos y las organizaciones no gubernamentales de niñez y adolescencia.

Según el Decreto reglamentario (Art 29 - Decreto 0619/10) de la ley el *Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes* cuenta con un nivel local que se corresponde con un primer nivel de intervención y con un segundo nivel de intervención compuesto por el ámbito regional y provincial.

**En el primer nivel de intervención** se dilucidan las situaciones de urgencia y todas las situaciones de amenaza o vulneración de derechos a niñas, niños y adolescentes, así como desarrollar programas y actividades de promoción de derechos. (Art 30).

En cada municipio o comuna la Autoridad de Aplicación debe establecer órganos descentralizados denominados **Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos**.

Según el Decreto reglamentario de la ley (Art 30 - Decreto 0619/10), los Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos contarán con equipos profesionales interdisciplinarios que son los que intervienen en primera instancia en razón de la proximidad con la problemática a abordar. Ello no implica intervención primaria y derivación inmediata al segundo nivel sino que por el contrario se requiere:

- Atención de la situación en el territorio
- Incorporación a Programas
- Articulación con las áreas o servicios que intervienen en el territorio
- Articulación con el segundo nivel cuando se hayan agotado o notablemente reducido sus posibilidades de intervención eficaz o cuando el abordaje de la situación exceda las posibilidades reales de intervención en un nivel local o primer nivel

En este primer nivel de intervención actuarán los **Centros de Acción Familiar** constituidos como Centros de promoción y protección de derechos, o los organismos que los reemplacen dependientes de la Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia de la Provincia de Santa Fe, los que actuarán en articulación con los efectores de salud y educación.

El ámbito local tendrá preferentemente competencia originaria para la adopción de medidas de protección integral<sup>6</sup> pudiendo requerir la asistencia técnico jurídica de las Autoridades Administrativas Regionales o Provinciales cuando lo considerare pertinente. (Art 50 Decreto 0619/10). El equipo interdisciplinario interviniente podrá solicitar fundadamente a la Autoridad Administrativa Regional o Provincial la adopción de una medida de protección excepcional .

Los Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos contarán con la asistencia técnico - financiera de la Nación de acuerdo a lo establecido por la Ley 26.061 y la asistencia técnico-financiera y supervisión de la Provincia. (Art 30 Ley).

**En el segundo nivel de intervención** actuará la Subsecretaría de Derechos de Niñez, Adolescencia y Familia, las Direcciones Provinciales de Promoción de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia, las Delegaciones Regionales (Art 31 - Decreto 0619/10).

**La Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia** es la autoridad de aplicación del *Sistema Provincial de Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes* (Art 32).

Entre sus funciones se debe destacar las siguientes (Art 33):

---

<sup>6</sup> Son aquellas que deben ser adoptadas y aplicadas por la autoridad administrativa de promoción y protección competente ante la amenaza o violación de los derechos o garantías de una o varias niñas, niños o adolescentes individualmente considerados, para preservar o restituir a los mismos el goce y ejercicio de los derechos amenazados o vulnerados o la reparación de sus consecuencias. La amenaza o violación a que se refiere este artículo puede provenir de la acción u omisión del Estado, la Sociedad, los particulares, los padres, el grupo familiar, representantes legales o responsables, o de la propia conducta de la niña, niño o adolescente. En ningún caso estas medidas pueden consistir en la separación de tu familia nuclear, ampliada o con quienes mantenga lazos afectivos. (Art 50).

- Coordinar el sistema Provincial en los ámbitos local, regional y provincial;
- Diseñar las políticas públicas integrales destinadas a las niñas, niños, adolescentes y sus grupos familiares;
- Elaborar, con la participación del Consejo Provincial, un Plan Provincial de Promoción y Protección de Derechos, donde se fijen los lineamientos de acuerdo a los principios establecidos en la presente ley, las acciones prioritarias a desarrollar, las áreas gubernamentales responsables, los plazos previstos y los recursos necesarios;
- Ejecutar en forma descentralizada las políticas de promoción y protección de derechos para lo cual deben contar con una estructura que posibilite dar respuesta a las distintas regiones, departamentos y localidades
- Promover la creación de Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en coordinación con Municipios y Comunas.

Dentro de la Subsecretaría de Derechos de Niñez, Adolescencia y Familia funcionara la **Comisión Interministerial** a fin de convocar para trabajar en su seno a otros organismos del Gobierno provincial que estime pertinentes, a fin del mejor cumplimiento de la misión que la ley le encomienda (Art 34 - Decreto 0619/10).

Como un Organismo descentralizado de la Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia, funcionará la **Dirección Provincial de Promoción de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia** con sede en las ciudades de Santa Fe y Rosario (Art 35).

*El Sistema Provincial de Promoción y Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes se complementa con el **Consejo Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes** presidido por un Subsecretario de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia con carácter consultivo y de asesoramiento en materia de promoción y protección de derechos de niñas, niños y adolescentes.*

Por último, la ley crea la figura del **Defensor Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes** quien tiene a su cargo, velar por la protección y promoción de los derechos consagrados en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño, las leyes nacionales y provinciales y el resto del ordenamiento jurídico. Esta Defensoría asume la supervisión y auditoría de la aplicación del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el ámbito de la Provincia.

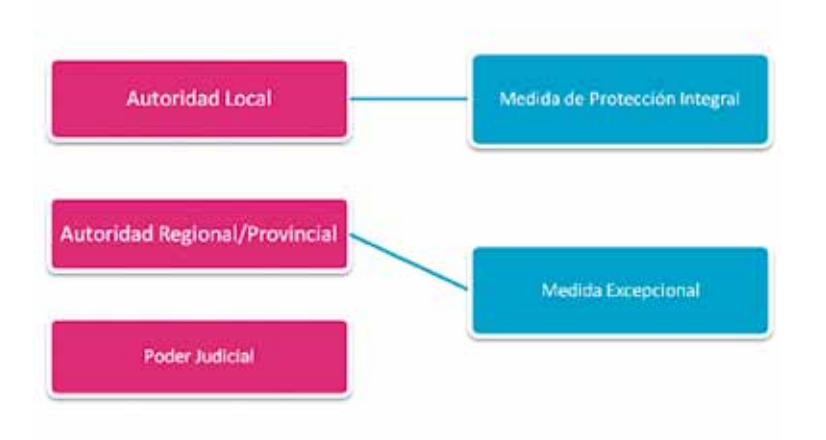
En cuanto las organizaciones no gubernamentales, en el ámbito de la Subsecretaría de Derechos de Niñez, Adolescencia y Familia se crea el **Registro de las Organizaciones No Gubernamentales** con personería jurídica con el objeto de controlar y velar en cada departamento, por el fiel cumplimiento de los principios que establece esta ley, con comunicación a la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia con miras a la creación del Registro Nacional de estas Organizaciones (Art 49).

En cuanto la intervención del **Poder Judicial**, el Art. 63 de la ley prevé que las actuaciones administrativas deben ser puestas a disposición del Juez con competencia en materia de Familia a los fines de la realización del control de legalidad en el día siguiente hábil de adoptada la medida excepcional o de agotado el procedimiento recursivo si se hubiese planteado.

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



## Circuito de adopción de medidas de protección integral y excepcionales



### 1.3. Especificidades de la protección de derechos de niñas y niños entre 0 y 3 años.

Este estudio se abocará al análisis del funcionamiento del Sistema de Protección Integral en el nivel local y, especialmente, en los niños y niñas que se encuentran en la franja de edad entre 0 y 3 años. Resulta sumamente importante detenernos sobre esta franja de la población dado que por sus características es un grupo particularmente vulnerable.

La importancia y especificidad de la primera infancia en el desarrollo posterior del niño o niña ha sido destacado en diversas especialidades de las ciencias médicas y de las ciencias sociales. Una de las grandes conclusiones al respecto permite afirmar que: *“La primera infancia (0 a 36 meses), es el momento en que se crean las bases para el desarrollo cognitivo, físico, social y emocional de un individuo. Lo que ocurre en los primeros años de vida aumenta o disminuye las probabilidades de crecer sanos, alcanzar buenos desempeños escolares y participar activamente en la sociedad. Esta etapa reviste un papel crucial en el desarrollo integral del niño, en la configuración de sus posibilidades futuras y en su constitución subjetiva. Es decir, en su armónico desarrollo físico, social, emocional e intelectual.”*<sup>7</sup>

Las “Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidados de los niños” se han hecho eco de esta perspectiva estableciendo en su artículo 21:

*“De conformidad con la opinión predominante de los expertos, el acogimiento alternativo de los niños de corta edad, especialmente los de menos de 3 años, debería ejercerse en un ámbito familiar. Pueden admitirse excepciones a este principio para prevenir la separación de los hermanos y en los casos en que el acogimiento tenga carácter de urgencia o sea por un tiempo prefijado y muy limitado, al finalizar el cual está prevista la reinserción en la familia u otra solución apropiada de acogimiento a largo plazo.”*<sup>8</sup> La problemática de la institucionalización en niños y niñas de esta franja de edad ha suscitado también el interés de UNICEF que ha efectuado un llamado a la acción al respecto. Ese texto, insta a los Estados a “Poner fin a la institucionalización de niñas y niños, en particular de aquellos y aquellas menores de tres años, implica implementar reformas inmediatas en los sistemas de protección de los Estados de la región...”<sup>9</sup>

7 Servicios de atención a niños y niñas de 45 días a 36 meses, UNSAM-UNICEF, Buenos Aires, 2011, p. 9.

8 Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidados de los niños, ONU.

9 UNICEF/Relaf, Poner fin al internamiento de niñas y niños menores de tres años. Llamado a la acción. Se trata de una Iniciativa liderada por Unicef y Relaf, con el apoyo del Secretario General de las Naciones Unidas a través de su representante especial para la prevención de la violencia contra los niños, la CIDH, Comisión Interamericana de DDHH y el Movimiento Mundial en contra de la violencia hacia los niños. La Iniciativa que intenta poner fin a la institucionalización de niñas y niños entre 0 y 3 años en los países de América Latina y el Caribe. Para más información: <http://www.relaf.org/pruebapiloto.html>

---

Esto reafirma la necesidad de fortalecer los sistemas de protección y prevención de manera de ofrecer alternativas eficaces y de ágil ejecución para aquellos niños y niñas de entre 0 a 3 años que han sido separados de su contexto familiar por diversas causas. En esos casos, la celeridad y transparencia de los procesos de restitución de derechos resultan imprescindibles para minimizar el daño producido a los niños y niñas por la situación traumática atravesada. Es en este tipo de intervenciones donde el SPI debe actuar articuladamente para ofrecer soluciones a las distintas situaciones problemáticas que se produzcan.

La focalización propuesta para este estudio en esta franja de edad, impone la necesidad de caracterizar las especificidades requeridas para la constitución y el funcionamiento del SPI sobre la prevención, protección y restitución de derechos de niñas y niños entre 0 y 3 años. Para ello podemos reseñar los principales rasgos que debería tener un modelo de análisis que pretenda tener una mirada integradora del sistema.

La gran mayoría de expertos mundiales en el tema abordan el problema a través del "modelo ecológico". Este consiste en considerar que *"el desarrollo en su conjunto depende de la interacción dinámica del niño o niña con su entorno"*. El entorno, sostiene este modelo de análisis, incluye tanto una dimensión macro como micro. Es decir, se tiene en cuenta tanto las relaciones del Estado con los niños y niñas, a través de sus políticas y líneas de acción; como las relaciones familiares y comunitarias que rodean al niño o niña. Esto provee un marco de análisis amplio donde cobran visibilidad tanto los marcos regulatorios y las disposiciones institucionales que se establecen para brindar servicios a nivel estatal o provincial, como los programas y estrategias de intervención específicas que se ejecutan en el nivel local.

## 2. Análisis de los hallazgos

A continuación se presentan los hallazgos surgidos del análisis de entrevistas y observaciones realizadas en Rosario los días 6, 7 y 8 de agosto de 2013. Para ello, la información se desarrolla en tres apartados específicos. El primero de ellos aborda las cuestiones relativas al primer nivel de intervención; en segundo lugar se expone el análisis del segundo nivel; por último se desarrolla el análisis específico de la situación en relación a la franja etaria de entre 0 y 3 años.

Como ya se ha explicado al inicio de este informe, la ley provincial y su reglamentación establecen distintos ámbitos de intervención. Así se determinan un ámbito local, uno regional y uno provincial. Más allá de las definiciones legales, es habitual y natural en todos los actores del sistema -como se pudo corroborar en las entrevistas realizadas- el dar por sentado que el primer nivel de intervención se identifica con el ámbito local, mientras que el segundo nivel de intervención se corresponde con los ámbitos regional y provincial.

### 2.1 Primer nivel de intervención

Según está establecido en el art.30 de la Ley Provincial 12.967, el 1er nivel de intervención debería tener expresión institucional en el Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos de la ciudad de Rosario. Este debería estructurarse a partir del accionar articulado de distintos actores territoriales tales como efectores del sector salud y educación, Centros de Acción Familiar, ONG's, y otras instituciones que trabajan con niños, niñas y adolescentes; las cuales deberían intervenir en forma coordinada en aquellos casos en que se vulnera el derecho de un niño o niña. El Servicio Local, por otro lado debería tener una función preventiva desplegando estrategias para evitar la vulneración de derechos de esa población.

El análisis de las acciones desplegadas en este nivel resulta de fundamental importancia para valorar en qué medida se puede avanzar hacia la constitución de un SPI que cumpla con eficacia sus funciones. La dimensión territorial de las políticas públicas de infancia desarrolladas resultan importantes también dadas las dimensiones de las problemáticas sociales que aborda. Hay estimaciones que indican que el porcentaje de la niñez en la región con "necesidades básicas insatisfechas" es del 50%. Asimismo, se señala que un tercio de la población del Distrito Oeste vive en villas



---

de emergencia mientras que la tasa de mortalidad Infantil es del 15,32 por cada 100.000 niños y niñas nacidos vivos.<sup>10</sup>

Una primera conclusión derivada del análisis realizado en campo indica que el Servicio Local no existe como tal. En su lugar, nos encontramos con un conjunto de actores institucionales con competencias diversas que se encuentran en contacto directo con la población de niños, niñas y adolescentes y cuyas características abordaremos en este apartado. Algunos de estos actores institucionales se consideran a sí mismos como parte del Servicio Local aunque esta pertenencia carezca de formalidad. En este apartado identificaremos los principales rasgos que asume este entramado institucional, así como los obstáculos y desafíos que se presentan para el armado y funcionamiento eficaz del Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la ciudad de Rosario.

Un primer punto a considerar es el que se refiere a la rectoría o coordinación de las intervenciones efectuadas en el primer nivel, es decir, a la medida en que la coordinación general de las intervenciones por parte de un organismo podría dar lugar al surgimiento de un Servicio Local. Al respecto se advierte que, si bien desde el punto de vista formal la rectoría del Servicio Local debería recaer en la Subsecretaría de Promoción Social, en los hechos tal función de coordinación resulta insuficiente. Si bien existen tareas de coordinación, como las discusiones colectivas de algunos casos problemáticos o las reuniones periódicas del gabinete social; existen algunas deficiencias del sistema que podrían adjudicarse, a la ausencia de un rol centralizador y dirigente de las acciones del conjunto de actores. Un hecho observable de esta carencia es la nula centralización y coordinación en cuanto a los procedimientos de solicitud de medidas excepcionales dirigidos a la Dirección Provincial de Promoción de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia (En adelante la DPPDNAF). Tales procedimientos, deberían producirse solo en aquellos casos en que se considera que las medidas de protección integral han sido agotadas para el caso en cuestión. La realidad indica que a la DPPDNAF llegan solicitudes desde distintos puntos del primer nivel de intervención. Es decir, que las solicitudes, con su correspondiente evaluación de agotamiento de medidas de protección, son tramitadas por los distintos efectores del primer nivel, lo que hace suponer que también son elaboradas con los criterios propios de cada actor interviniente. Esta situación se complejiza, si se tiene en cuenta que no existen protocolos o procedimientos formales para arribar a la decisión de solicitar la medida excepcional.

La cuestión de la rectoría del sistema conduce al problema de la articulación de los distintos actores institucionales. No es casual que en varias oportunidades, el funcionamiento haya sido calificado de "artesanal" por parte tanto de trabajadores como de funcionarios. Esto significa que el trabajo en conjunto de distintos actores responde a una lógica de acción más anclada en las relaciones interpersonales que en una sistematicidad de las intervenciones. En otros términos, la posibilidad de emprender con éxito un procedimiento de restitución de derechos se encuentra supeditado muchas veces más a la trama de contactos con la que cuenta el trabajador que a una guía de recursos formalizada y con capacidad de reaccionar con celeridad y eficacia ante el requerimiento que surja en territorio. Por supuesto que esta característica podría suponer un valor positivo, en tanto se estaría contando con la empatía personal de los operadores, pero constituye un riesgo si es el único elemento con el que se cuenta para comprometer a quienes deben interactuar asociadamente. Así, este rasgo sumado a la ausencia de protocolos de intervención le da al sistema un funcionamiento errático.

Es para destacar que el deficiente funcionamiento de la función de rectoría afecta no solo a la articulación entre actores, sino al propio trabajo especializado que cada actor territorial debe desarrollar. En otros términos, un efector de educación o de salud debería poder concentrarse en su trabajo específico, contando con el respaldo de todo un sistema de recursos al cual recurrir. No debería existir la preocupación en los trabajadores territoriales de tener que "construir" el recurso, dado que el "recurso" debería estar a disposición en el marco de una intervención que esté, en la medida de lo posible, protocolizada. Esto ha sido referido en entrevistas con trabajadores, que han señalado que "muchas veces el recurso está, pero es inaccesible, tanto geográficamente como por cuestiones administrativas o burocráticas". De este modo, el trabajo específico de cada efector se ve alejado de su rumbo toda vez que recaen en ellos cuestiones que deberían estar garantizadas a través del sistema. En este marco, el recurso a utilizar siempre será el que esté "a la mano" y no el que realmente podría ser más efectivo para encauzar una situación problemática.

Otra cuestión que no debe subestimarse para valorar el grado de articulación entre los distintos actores es el de la disparidad de condiciones laborales de los trabajadores que confluyen en el territorio. Este aspecto es central si se pretende construir una dinámica de trabajo fluida y sin interferencias. Las asimetrías salariales ponen en funcionamiento un juego subyacente de jerarquías, donde los que menos perciben sienten con mayor peso la carga cotidiana de responsabilidad. Con el correr del tiempo, estas características se agravan y terminan configurando un marco en el que los trabajos cotidianos desempeñados por los operadores son objeto de valoraciones distintas.

---

10 Proyecto: A la altura de los chicos, Diagnóstico participativo sobre la situación de las infancias. Distrito oeste, Rosario.

---

Respecto al circuito que recorren los casos detectados en territorio, hay algunas zonas grises que pueden ser atribuidas al modo de organización y a la falta de institucionalidad en las acciones. Hay una ausencia no solo de formalización de las acciones e intervenciones desarrolladas sino también de su registro. En el primer nivel no existen legajos donde se archive la información de los casos, ni las intervenciones realizadas. La información circula por vías informales, llegando a veces al extremo de solicitarse una medida excepcional a través de una nota informal y manuscrita dirigida a la DPPDNAF. El requerimiento de documentación de la información (art.55, ley 12967) no se cumple, y tampoco es utilizado el formulario de recepción de denuncias establecido en el Anexo II de la reglamentación de la Ley 12967. Esto confirma que el Sistema no ha alcanzado aún el grado necesario de formalidad como para operar de un modo eficiente.

Ahora bien, estos rasgos de informalidad impactan negativamente sobre algunos estándares que deberían estar garantizados en cualquier intervención del estado que involucre a niñas, niños y adolescentes. En este marco, no hay forma de garantizar que existan criterios comunes a la hora de agotar las medidas de protección integral y solicitar una medida excepcional al nivel provincial. Esto es así porque, como hemos señalado, las medidas excepcionales son solicitadas indistintamente por cualquiera de los efectores que juegan un rol en el plano local. Es decir, no existe una evaluación coordinada acerca de los recursos que han sido agotados en la instancia de medidas de protección integral. Tampoco se cuenta, como también hemos señalado, con constancias documentadas de lo actuado en relación al caso.

Por otro lado, la informalidad y carencia de registros, hace que se vuelva difícil garantizar la debida escucha al niño o niña en este proceso, dado que no existen actas que documenten sus opiniones. La falta de documentación al respecto, hace que también se corra el riesgo de caer en una sobre escucha al niño o niña, con la consecuente re victimización en los casos en que los niños o niñas han pasado por una situación traumática. Esta circunstancia tiene incidencia en fases posteriores del circuito e incluso ha sido señalado por funcionarios del poder judicial como una seria deficiencia que trae problemas a la hora de ejercer el control de legalidad en caso de las medidas excepcionales. De esta manera, se observa que la falta de información y la ausencia de expediente que documente el caso desde el inicio constituyen un obstáculo para el proceso en su conjunto.

Otro punto de singular importancia donde se aprecian las deficiencias del sistema, es el relativo a la Determinación del Interés superior del niño. Al respecto, se destaco que no se utilizan protocolos para arribar a tal determinación. Incluso ha sido señalado como falencia el hecho de que el primer nivel de intervención no cuenta con una dependencia o dirección de asuntos jurídicos con sede en el Municipio, lo cual es una carencia a la hora de considerar los aspectos jurídicos de cada caso trabajado.

otra particularidad respecto a la determinación del interés superior del niño es que este procedimiento se ve influenciado por las excesivas demoras que se plantean en la articulación entre el municipio y la dirección provincial. ha sido referido por funcionarios del orden municipal, que la DPPDNAF presenta plazos extendidos para formalizar el ingreso de un niño o niña a programas o dispositivos que, de ser exitosos, evitarían la separación del niño o niña de la familia. por otro lado, como se verá luego, el primer nivel de intervención no cuenta con servicios propios que permitan satisfacer la necesidad de inclusión en servicios especializados que en su actuación prevengan la separación estos retrasos en la intervención, señalan desde el primer nivel, hacen que los casos se agraven con el correr del tiempo. es decir, existen casos en los que cada día de retraso en la intervención, significa un agravamiento en las condiciones de vulnerabilidad del niño. Así, una intervención tardía tiene como consecuencia que la medida final adoptada se acerque cada vez más a la separación del niño o niña de su familia.

Las excesivas demoras en la toma de decisiones por parte del segundo nivel también han sido señaladas como un obstáculo para los trabajadores del primer nivel. Por ejemplo, se ha señalado que con posterioridad a la medida excepcional, el dialogo con la DPPDNAF es lento y problemático. Por otro lado, quienes desarrollan actividades en el segundo nivel han señalado con preocupación que una vez que se ha adoptado una medida excepcional, los equipos del primer nivel dejan de trabajar con las familias en territorio, con lo que la restitución de derechos se hace cada vez más difícil. A esto se suma, nuevamente, la falta de protocolos o plazos establecidos para el trabajo conjunto con el niño y su familia. Esta carencia es suplida en muchos casos con actas acuerdo entre el Municipio y la DPPDNAF que tienen por objetivo establecer las pautas para un seguimiento conjunto del caso. En los mejores casos se acuerda un plan de acción, pero eso surge de acuerdos por cada caso y no de un protocolo de intervención previamente establecido. Es decir, la lógica de lo artesanal se extiende también a estas esferas de acción en las que resulta particularmente perjudicial, dado que lo que está en juego es la restitución de derechos de un niño o niña.

En cuanto a los Recursos con los que cuenta el primer nivel, ha sido señalado en varias entrevistas que resultan insuficientes e inaccesibles. Es decir, que no se cuenta con capacidad operativa para abarcar la multiplicidad de situaciones de vulneración de derechos.

---

Tanto los CAF como los CCB se encuentran, en palabras de nuestros entrevistados, colapsados. Incluso, se señala que en el año 2012, hubo en los CCB un conflicto gremial en torno a un reclamo salarial, lo que derivó en que el recurso estuviera inaccesible por el tiempo en que duró el conflicto. Los operadores territoriales han señalado un fuerte déficit de recursos y servicios de prevención y protección. Esto también fue referido por expertos del campo académico, que señalaron que los programas, en general, llegan a una mínima cantidad de beneficiarios en relación con el conjunto de la población. Esto ha sido confirmado por funcionarios quienes señalaron que el primer nivel tiene un plantel muy reducido respecto al tamaño de Rosario. Por otro lado, llama la atención la ausencia de programas destinados a abordar las problemáticas habitacionales, tan presentes en las grandes urbes como Rosario. Este punto es de importancia a la hora de evaluar el grado de prioridad que tienen las políticas de infancia a nivel presupuestario, tanto en el marco del Municipio como a escala provincial.

Un recurso con el que se cuenta, y que será analizado en el apartado referido específicamente a la franja de entre 0 y 3 años, es el "Proyecto de dispositivo de intervención oportuna en el desarrollo". Este consiste en un dispositivo focalizado en la atención a niños y niñas, basado en estrategias de prevención. Su función es la detección de patologías tempranas, la intervención sobre los aspectos vinculares y el ejercicio de la función parental. Cuentan con un equipo interdisciplinario, conformado por psicopedagogos y psicólogos. Se nos ha informado que este dispositivo está preparado para detectar situaciones de vulnerabilidad social (falta de condiciones materiales, inserción laboral, etc.) con la premisa de que esto afecta a la salud y al desarrollo de los niños y niñas. Se espera que esta práctica se extienda a todos los centros de convivencia barrial, hasta el momento están en 6 de los 29 centros y 8 equipos se encuentran en preparación.

Por otro lado, y enfocado en la primera infancia, el sistema educativo de Rosario cuenta con Jardines públicos, privados y particulares. Estos últimos son 199 en la ciudad y no reciben aportes presupuestarios el estado ni están reconocidos como establecimiento educativo. Existe una instancia de monitoreo realizado por una supervisora que es quien realiza señalamientos técnicos. Estos establecimientos reciben niños desde los 54 días, y son utilizados por las familias como recurso de cuidado especialmente para las madres, quienes a cambio de un pago mensual pueden confiar a sus niñas y niños mientras trabajan. Se nos ha informado que en ocasiones puntuales el municipio subsidia a algunos niños.

Por otro lado, se advierte la ausencia de recursos o programas destinados a adolescentes embarazadas que requieran un acompañamiento especializado integral, lo cual indica una carencia en la estrategia preventiva que debería plantearse como objetivo un Servicio Local de Protección de Derechos.

Otro aspecto a señalar es la relación existente entre las OSC s y el Estado, sea municipal o provincial, en el marco del Sistema de Protección Integral. En primer lugar se destaca la ausencia de un registro de organizaciones así como de un contacto fluido y orgánico entre las OSC s y las instancias gubernamentales. Las OSC s no están nucleadas ni organizadas y, si bien algunas cuentan con convenios formales con la Provincia para prestar servicios, en general se percibe una informalidad en lo que hace a monitoreo y evaluación de dichos servicios.

Cabe señalar que los rasgos que asume el funcionamiento conjunto de las intervenciones territoriales, lo cuales han sido aquí señalados, inciden notablemente en las concepciones que las personas que conforman el sistema tienen acerca de su propio trabajo. En otros términos, a la labilidad de los lazos institucionales se suma un débil auto reconocimiento de varios de los actores como parte de un sistema de protección. En la medida en que el Servicio Local no logre constituirse desde el punto de vista institucional, difícilmente consolide un sentimiento de pertenencia y compromiso por parte de los trabajadores.

Esta ambigüedad a la hora de auto reconocerse como parte del primer nivel ha sido expuesta en las entrevistas en una anécdota referida al rol de los trabajadores de la educación en el primer nivel. Se ha descripto que una alumna del nivel primario evidenciaba claros signos de maltrato intrafamiliar, pero ni la maestra ni la directora de la escuela cumplieron con su obligación de realizar la denuncia correspondiente por temor a futuras represalias por parte de la familia. Si bien este es un problema que fue abordado a través de la creación de los equipos socioeducativos, que de alguna manera les quitan la responsabilidad a los trabajadores de realizar la denuncia, este hecho puntual puede ser interpretado como un síntoma de un sistema que no logra constituirse como tal.

---

## 2.2 Segundo Nivel de Intervención en Infancia y Adolescencia

El segundo nivel corresponde institucionalmente a la Subsecretaría de Niñez con las direcciones provinciales y delegaciones regionales. La Subsecretaría es la autoridad de aplicación del Sistema Provincial de Promoción y Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes y tiene sede en la ciudad de Santa Fe y tiene dos direcciones provinciales, una en la ciudad de Santa Fe y la otra en Rosario. También existen delegaciones regionales, una con sede en Venado Tuerto, y Villa Constitución que dependen de la Dirección Provincial de Rosario y las Delegaciones de Reconquista y Rafaela que dependen de la dirección provincial de Santa Fe.

La principal competencia del segundo nivel de intervención, una vez agotadas las instancias de adopción de las medidas de protección integral del primer nivel, tiene que ver con la adopción de las medidas excepcionales (Art. 52,53, 59,60, 62 Ley 12967; Art. 51, 58, 63, 66 y 58 bis, 66bis, 66ter y 66 quater por Ley 13237 (modificatoria de los citados artículos de la ley 12967) que implica la separación de niños, niñas y adolescentes de su ámbito familiar y su cuidado en ámbitos familiares alternativos y/o institucionales, teniendo en cuenta que la separación del ámbito familiar debería ser siempre una medida de último recurso y en lo posible por el menor periodo de tiempo, en consonancia con los estándares de protección de derechos de la Convención sobre los Derechos del Niño y en particular el Art. 9 de la misma.

La legislación de infancia provincial, prevé que el juez efectuará el control de legalidad y razonabilidad de la medida excepcional adoptada. Es decir, deberá verificar no solo el cumplimiento del debido proceso y que se haya garantizado el derecho de defensa, de escucha y de haberlo tenido en cuenta, entre otros aspectos formales, sino que también la razonabilidad de la medida adoptada, teniendo principalmente en cuenta que se acredite que se han agotado las medidas de protección integral de derechos. Al mismo tiempo, y conforme el mandato legal, al año y medio hay que resolver la medida excepcional, tomando una medida definitiva que puede ser desde el retorno al ámbito familiar nuclear o ampliado, a la declaración del estado de adoptabilidad o su permanencia en un ámbito de cuidado residencial.

### ***Relación y articulación entre el primer y segundo nivel de intervención***

Hasta aquí hemos realizado una breve reseña del funcionamiento de la institucionalidad del segundo nivel de intervención, conforme los parámetros normativos que fundamentan y legitiman su funcionamiento.

Sin embargo, como resultado del trabajo de campo desarrollado que abarcó la realización de entrevistas a actores claves de la Subsecretaría, Dirección Provincial, Poder Judicial y Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe, se pueden verificar los niveles de avance y también las brechas que aún existen entre la realidad del funcionamiento del segundo nivel y el mandato normativo.

Ante todo se debe señalar que en el primer nivel de intervención se identifica una necesidad y reclamo de mayor protagonismo por parte de la DPPDNAF a los efectos de imponer una "terceridad" a la familia en situación de conflicto y vulnerabilidad. Esto es, una necesidad de demostración de autoridad que en el antiguo y superado paradigma de patronato ejercía la figura del juez de menores. Es decir, una autoridad patriarcal que ejerza un poder por sobre la familia para encauzar sus conductas. La Subsecretaría y su Dirección Provincial en Rosario manifiestan claramente la superación de ese paradigma y que ese no es el rol que les corresponde ejercer. La DPPDNAF parece determinada a actuar conforme la ley en su rol de adoptar medidas de protección excepcional con la debida fundamentación legal y posterior control de legalidad por la autoridad judicial competente en materia de familia y no replicar modelos superados de autoridad/autoritarismo previos a la sanción de la ley 12967.

Más allá de lo señalado, las relaciones entre el primer nivel y el segundo nivel por el momento distan de ser fluidas, articuladas y ordenadas. Como hemos señalado en referencia al primer nivel de intervención, en el segundo nivel también se ha registrado la percepción por parte de todos los entrevistados de la existencia de un aspecto "artesanal" que reemplaza la falta de articulación institucional y funcionamiento del sistema. Esto implica improvisación y una alta dependencia de la resolución de los casos según las relaciones personales y la empatía entre los operadores.

Otro aspecto que presenta cierto tipo de conflictividad desde el punto de vista del segundo nivel de intervención es el origen de la solicitud de intervención la DPPDNAF a los fines de la adopción de medidas de carácter excepcional. Ya hemos señalado que al no contarse en el primer nivel de intervención con el Servicio Local de protección, la solicitud de intervención de la DPPDNAF es solicitada por una pluralidad actores, en especial desde salud, educación

---

y paradójicamente en menor medida por parte de la institucionalidad de niñez a nivel municipal. La mayoría de las personas entrevistadas coinciden que la creación de un Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos podría encauzar en alguna medida esta dispersión.

Ya hemos señalado que un problema en la relación entre el primer nivel y el segundo nivel, es que la mayoría de los pedidos cursados a la DPPDNAF solicitando una medida de protección excepcional son escritos simples, y no registran todos los antecedentes ni medidas de protección integral adoptadas, de forma que se pueda evaluar si se han tomado todas las medidas posibles y si las mismas han resultado insuficientes o inadecuadas. (Art.51 Ley 12967).

Las autoridades provinciales coinciden plenamente en esta preocupación y han trabajado y acaban de implementar un nuevo dispositivo de admisión que tiene como finalidad evaluar y decidir fundadamente y por escrito, la pertinencia de las intervenciones solicitadas, según los criterios establecidos en la Ley 12967. Asimismo, las solicitudes de intervención se formularían mediante un formulario especial que deberá ser remitido con toda la documentación que corresponde a los fines de respaldar la solicitud realizada.

De acuerdo a la información proporcionada por las autoridades de la DPPDNAF, el equipo de admisión realizaría la evaluación pertinente, y decidirá fundadamente y siempre por escrito, si existe o no criterio suficiente de intervención de los actores correspondientes al Segundo Nivel. En caso que interprete que no se han agotado las medidas de protección integral de derechos, podrá sugerir nuevas medidas o la ampliación de las medidas de protección integral que se venían adoptando en el primer nivel.

En caso que se implemente en forma exitosa el procedimiento propuesto, el mismo aparece como un importante esfuerzo por parte de las autoridades provinciales para la correcta implementación de la ley de infancia y mejorar las transiciones entre el primer nivel y el segundo nivel de intervención.

De todas maneras, se debe advertir que el nuevo sistema de admisión debería implementarse de forma gradual a medida que se van articulando protocolos de actuación con el primer nivel de intervención, de manera que no se constituya en un "filtro" por demás estricto y que dejara casos sin respuesta adecuada.

### ***Procedimiento de adopción de medidas de protección excepcional***

En aquellos casos que sí resulta adecuado el estudio de la adopción de una medida de protección excepcional, la DPPDNAF realiza un informe escrito, con legajo de antecedentes. En este aspecto, en lo que se refiere a la tramitación y la decisión en sí de la adopción de las medidas de protección excepcional, la mayoría de los actores consultados manifestaron su preocupación por la demora en adoptar estas medidas de protección excepcional, demorando en algunos casos hasta más de nueve meses. Si bien no surgió claramente de las entrevistas realizadas con las autoridades provinciales esos niveles de demoras, si reconocen que el funcionamiento de la Dirección Provincial todavía se encuentra afectado por los 500 (En las entrevistas se mencionaron en varias ocasiones los 500/600 casos heredados) expedientes atrasados de las administraciones anteriores.

En cuanto los aspectos relacionados con las formalidades y procedimientos de las actuaciones administrativas, surgieron varios aspectos que las autoridades provinciales reconocen que requieren ser corregidos y que están trabajando en ese camino. En particular, las actuaciones administrativas que tramitan en la DPPDNAF para adoptar una medida de protección excepcional, no son formalmente un expediente administrativo. Este es un aspecto sobre el cual el Poder Judicial en su ejercicio del control de legalidad ha puesto énfasis en forma reiterada en tanto esa situación podría afectar las garantías del debido proceso tanto para los propios niños y niñas afectados como para sus familias, garantizando entre otras cosas el derecho a tener un abogado del niño.

Al igual que en el primer nivel de intervención, aquí no son claros los procedimientos utilizados para garantizar que todos los niños, niñas y adolescentes sin importar su edad sean escuchados y debidamente tenidos en cuenta en los términos del Art 12 de la Convención y la Observación General 12, del Comité de los Derechos del Niño sobre el derecho a ser escuchado. En este sentido, es de vital importancia la transcripción literal de las palabras de los niños y niñas u otras formas de expresión que formen parte del expediente administrativo.

Tampoco existe un procedimiento formal para la determinación del interés superior del niño, en los términos del Art. 3 de la Convención y la reciente Observación general No 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial adoptada por el Comité en el año 2013. Es necesario recordar que, la adopción de todas las medidas deben seguir un procedimiento que garantice que el interés superior del niño sea una consideración primordial. Como lo manifestará el propio Comité: *"Una norma de procedimiento: siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño en concreto, a un grupo de niños concreto o a los niños en general, el proceso de adopción de*

---

decisiones deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el niño o los niños interesados. La evaluación y determinación del interés superior del niño requieren garantías procesales.” (Observación General 14, Par. 6 c).

### **Control de legalidad y razonabilidad de la medida de protección excepcional**

Una vez tomada la medida de protección excepcional, la misma es comunicada con todos los antecedentes al poder judicial para el control de legalidad y razonabilidad<sup>11</sup>. El control de legalidad se refiere a la observancia por la administración pública de los requisitos y formas establecidos por la ley 12.967 y su reglamentación y se enmarca dentro de las facultades que la ley asigna al Poder Judicial vinculadas con el control de los actos de la administración pública.<sup>12</sup>

A los fines de entender el control que ejerce el poder judicial respecto a las medidas de protección de excepcionalidad, se transcriben a continuación algunas de las pautas de análisis que surgen explícitamente del caso “Fernández, V.B. DPPDNAF sobre Medida de Protección Excepcional de Derechos”, Expediente N° 706/12:

- ¿Ha sido fundamentada solicitada la medida por un equipo interdisciplinario habiendo evaluado éste previamente la posible aplicación de una medida de protección integral y determinado, también fundamentado, atendiendo a las características y gravedad de la misma, que la aplicación de dicha medida no resulta adecuada? (reglamentación, artículo 51)
- ¿Ha detallado el equipo interdisciplinario las medidas de protección adoptadas relatando los efectos que su aplicación produjo en el abordaje de la situación, con evaluación fundada de su insuficiencia para dar respuesta a la situación de amenaza o vulneración de derechos de la niña, niño o adolescente? (reglamentación al artículo 51)
- ¿Ha explicitado el equipo interdisciplinario los derechos vulnerados que se intentan restablecer y el interés superior de la niña, niño o adolescente en la situación particular?.
- ¿Ha expuesto el equipo interdisciplinario las distintas acciones que posibiliten el restablecimiento de la convivencia de la niña, niño o adolescente con su medio familiar o centro de vida? (artículo 58, reglamentación, artículo 51).
- ¿Ha entrevistado el equipo interdisciplinario a los niños respecto de quienes se propuso adoptar la medida excepcional? (artículo 56 segundo párrafo)
- ¿Ha dejado el equipo interdisciplinario constancia textual y/o registro por medios técnicos de las manifestaciones expresas del niño, niña o adolescente entrevistado? (reglamentación, artículo 56)
- ¿Hizo saber el equipo interdisciplinario al niño, niña o adolescente y/o familiares y/o representantes y/o responsables -previo al comienzo del trámite- que tienen derecho a contar con un profesional abogado/a de la matrícula a fin de cautelar sus derechos en el procedimiento administrativo y/o judicial y dejaron constancia de ello? (reglamentación, artículo 56)
- Ha sido debidamente notificada la resolución administrativa por la que se adopta una medida de protección excepcional a los representantes legales, familiares o responsables de la niña, niño o adolescente

En general, y conforme las fuentes consultadas en el ámbito del poder judicial el juez o jueza se limita a controlar la

---

11 El control de razonabilidad de las medidas se incorporó con la ley 13237 modificatoria de la 12967, disponiéndose en el Art. 65: “Recibidas las actuaciones por el Tribunal o Juzgado competente en materia de Familia, el Juez deberá en el término de tres días efectuar el control de legalidad de las medidas excepcionales establecidas en esta ley y sus prórrogas, adoptadas por la Autoridad administrativa del ámbito regional o por la Autoridad de Aplicación provincial, ratificándolas o rechazándolas por auto fundado en el que se ponderarán, tanto el cumplimiento de los requisitos formales de las mismas, como la razonabilidad de las medidas dispuestas.”

Este control de razonabilidad derivó originalmente del Fallo Pleno de los Tribunales Colegiados de Familia de Rosario del 29 de marzo de 2011, conocido como Pleno “Bravo II” (Sentencia N° 776/11, autos “Bravo, H. contra DPPDNAyF”) donde se sostiene que el control al que refiere la ley comprende el análisis de la no vulneración por la autoridad de aplicación de los derechos establecidos en la totalidad de nuestro ordenamiento jurídico, con especial referencia a los derechos y garantías constitucionales, y el cumplimiento de los aspectos de fondo y procedimentales previstos en la Ley 12967 y que, desde esta perspectiva, el control de legalidad comprende necesariamente un control de razonabilidad de la medida adoptada. Ver “FERNÁNDEZ, V.B. DPPDNAF SOBRE MEDIDA DE PROTECCIÓN EXCEPCIONAL DE DERECHOS”, Expediente N° 706/12.

12 El Decreto 619/10 establece con claridad que la resolución administrativa por la que se adopta una medida excepcional es un acto administrativo emanado de la autoridad competente

---

legalidad de la medida y amerita su razonabilidad. En general, según las fuentes consultadas en la gran mayoría de los casos la medida ha sido tomada en forma razonable. Sin embargo, también señalan que existe en la actualidad un periodo de tolerancia con la Dirección Provincial para adecuar sus procedimientos y que si el Poder Judicial fuera estricto en el control de legalidad “ninguna medida pasaría exitosamente el mismo”.

Se debe destacar que para los magistrados y las magistradas consultadas para este estudio, en el caso que se requieran tomar cualquier tipo de medidas, ordenan las mismas a las autoridades provinciales, en tanto autoridad de aplicación del Sistema Provincial de Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (Art 32 Ley 12.967). En ningún caso lo hacen a la institucionalidad que compone el primer nivel de intervención. En ese sentido, manifiestan que esa situación no cambiaría con la creación en Rosario del Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos.

De las entrevistas con los funcionarios judiciales, surge un aspecto que podría valorarse como una limitación en cuanto una falta de exigencia de parte del Poder Judicial al Poder Ejecutivo en la asignación prioritaria hacia la infancia en los casos concretos, en aquellos casos donde no se pudo agotar todas las medidas deseables de protección integral por la falta de recursos y que pudieran haber permitido que no se tenga que recurrir a ser separado de su familia.

Como ocurre con numerosas acciones de amparo en el ámbito de los derechos sociales a lo largo de la Argentina, pareciera que existe un ámbito de oportunidad no suficientemente explorado por parte de los jueces, en cuanto que el control de legalidad y razonabilidad no se agote en valorar los méritos de la medidas de separación de su familia, sino para obligar al Poder Ejecutivo a proveer los recursos necesarios para garantizar el derecho a la convivencia familiar en los términos del Art. 9 y 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

La Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes, que actualmente tiene un rol no del todo definido, podría en este aspecto tener un papel relevante para la introducción de acciones de amparo que aseguren el agotamiento y prioridad de uso de los recursos presupuestarios a favor de la protección y garantía de los derechos sociales de niños y niñas, así como de sus familias para poder llevar a cabo sus obligaciones respecto de darle un nivel adecuado y digno de vida y que en ningún caso las situaciones de pobreza e indigencia puedan constituirse como la causal originaria de la separación de niños y niñas de su familia y centro de vida.

### ***¿Medidas de excepcionalidad como última ratio?***

Las medidas de protección excepcional deben ser limitadas en el tiempo, y sólo pueden prolongarse mientras persistan las causas que les dieron origen y finalmente su objetivo es la restitución a niños y niñas el pleno ejercicio y goce de sus derechos vulnerados. Entonces se hace necesario que mientras persiste la medida de carácter excepcional que priva al niño y niña de su vida familiar, que se continúe trabajando con medidas de protección en el primer nivel de intervención que agoten todas las opciones para el retorno con la familia nuclear o ampliada cuanto antes sea posible. Sin embargo, como en el ámbito de la DPPDNAF no se cuenta con equipos de trabajo en territorio, se depende completamente de la continuidad del trabajo del equipo del primer nivel de intervención que ya manifestó que se agotaron las medidas a adoptar y solicitó en primer lugar la intervención del Segundo nivel.

Este aspecto del sistema de protección provincial, requiere una particular atención. Del trabajo de campo desarrollado, da la impresión que una vez que el primer nivel remite el caso al segundo nivel y una medida de protección excepcional es adoptada, en muy escasa la posibilidad de revertir y continuar trabajándose en medidas de protección integral que restituyan derechos a nivel de la familia y que permitan el cese de la excepcionalidad. A modo de ejemplo, todas las personas entrevistadas coincidieron en que la ausencia casi absoluta de programas de vivienda, hacen que no sea posible trabajar en el campo de medidas que garanticen ese derecho social para revertir la situación de un niño o niña afectada por la falta de vivienda o condiciones inadecuadas de la misma. En ese contexto, es pertinente recordar el mandato del Art 27.3 de la Convención sobre los Derechos del Niño que reza que “*Los Estados...adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.*”

De lo antedicho, surge como indispensable, fortalecer la actuación y flujo a través de un protocolo de actuación entre los dos niveles de intervención para respetar el espíritu de la ley provincial de infancia y sostener la ultima ratio de la medida de protección de excepcionalidad y el trabajo en terreno de los equipos del primer nivel de intervención para proponer en el menor tiempo posible alternativas que permitan el cese de esa situación extrema. Asimismo, establecer un protocolo de acción implica contar con un cuerpo sólido de recursos y servicios que se encuentre disponible y accesible.

---

### **Resolución definitiva de las medidas excepcionales**

Asimismo, cuando se cumple el plazo o se procede a la resolución definitiva de la medida excepcional esta debe ser comunicada al Juez interviniente. La resolución administrativa deberá consignar específicamente las medidas definitivas que la autoridad de aplicación propone sean adoptadas por el órgano jurisdiccional. En este sentido se plantea que una vez que los niños y niñas son declarados en estado de adoptabilidad, muchos de ellos y ellas permanecen en forma indefinida en una situación de no definición respecto a la posibilidad cierta de adopción. Tampoco parecieran existir ámbitos de cuidado alternativo y residencial que estén pensados y diseñados como modelos convivenciales abiertos de larga estadía, así como estrategias para la adopción de niñas y niños con necesidades especiales, programas de padrinazgo, etc. Es decir, se evidencia la carencia de recursos para la protección de derechos de niñas y niños que han sido separados de su familia de origen de modo permanente.

La mayoría de las fuentes consultadas, señalaron importantes deficiencias de recursos para dar respuestas a la necesidad de atender la demanda de medidas excepcionales. Se señala que respecto del programa de familias solidarias, más allá de las dificultades para su convocatoria, muchas de ellas en realidad son familias que desearían adoptar y que existe ambigüedades al respecto. También algunas de las fuentes consultadas han señalado algunas deficiencias en cuanto el acompañamiento del trabajo realizado por las familias solidarias por parte de la DPPDNAF.

### **Sociedad Civil**

Las organizaciones no gubernamentales cumplen un rol exclusivamente dentro del ámbito del cuidado alternativo/residencial conveniado con la Provincia. En este aspecto, se debe señalar que no existe hasta el momento un registro de entidades de atención (conforme mandata el Art 49 Ley 12967) ni controles periódicos y protocolizados del funcionamiento de las mismas.

Conforme las fuentes consultadas, la sociedad civil no participan formalmente en el diseño, formulación, monitoreo y evaluación de la implementación y funcionamiento del Sistema de protección. Aún en este proceso de reformulación de los procedimientos dentro de la DPPDNAF, la Sociedad Civil no ha sido consultada ni invitada a dar su visión sobre los mismos.

A nivel provincial, podría decirse que el rol de la sociedad civil se agotaría en la participación en el Consejo Provincial de Niños, Niñas y Adolescentes, que por el momento tendría un rol relativo en las definiciones de políticas públicas de infancia de la Provincia.

De hecho, según las personas entrevistadas, cuando se compara el Consejo Provincial y el Consejo Municipal cuya existencia lo precede, todos coinciden en el mejor funcionamiento y mayor influencia de la Sociedad civil del Consejo Municipal.

### **Participación niños y niñas**

Uno de los aspectos que se presenta como una deficiencia de mucha relevancia, y a la cual por lo menos en las entrevistas con las autoridades provinciales, no parece estar estudiándose una respuesta superadora, es la ausencia absoluta de procedimientos y canales para que los niños y niñas pueda expresar sus opiniones y ser debidamente tenidos en cuenta en la formulación y monitoreo de los procedimientos, programas y políticas, que claramente integran el concepto de *"todos los asuntos que afectan al niño"* como lo señala el Art 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño y la Observación General 12, del Comité de los Derechos del Niño sobre el derecho a ser escuchado que lo interpreta.

No nos estamos refiriendo a los casos individuales y el derecho a ser oído como parte integrante del debido proceso legal, sino a la exigencia de tener en cuenta el interés superior de la infancia como grupo. Es decir, la interpretación del mandato del Art. 12 bajo el concepto de participación, es decir planificar, trabajar y elaborar medidas en consulta con los propios niños y niñas.

Para empezar, para que la participación sea efectiva y genuina es necesario que se entienda como un proceso, y no como un acontecimiento singular y aislado e implica consultar a los niños y niñas en la formulación de legislación y políticas y hacerlos participar en la elaboración, el desarrollo y la aplicación de los planes y programas conexos.



---

En este sentido, resulta pertinente recordar que la Observación General 12, dedica un apartado específico respecto a la obligación del Estado de introducir mecanismos para garantizar que los niños que se encuentren en todas las modalidades alternativas de acogimiento, en particular en instituciones, puedan expresar sus opiniones y que esas opiniones se tengan debidamente en cuenta en los asuntos relativos a su acogimiento, a las normas relativas al cuidado que reciban en familias u hogares de guarda y a su vida diaria. Esto incluye, en la visión del Comité, valorar la posibilidad de establecer un consejo representativo de las niñas y los niños en la institución de cuidado residencial, con atribuciones para participar en la formulación y ejecución de las políticas y de todas las normas de la institución (O.G 12, Par. 97).

La Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes debería tener un rol determinante para garantizar y facilitar la participación y representación de los intereses de grupo de los niños y niñas para la formulación y monitoreo y evaluación de las políticas, programas e intervenciones del primer y segundo nivel.

### ***Sistema de información y recopilación de datos***

Conforme a la información recogida en el trabajo de campo, no existiría una recopilación sistemática ni una base de datos de acceso público accesible que permita identificar, entre otras cosas, las solicitudes de medidas de protección excepcional, las medidas de protección excepcional tomadas anualmente, la duración de las mismas, el porcentaje de cese de esas medidas y las que fueron resueltas en forma definitiva.

La importancia de la reunión de datos suficientes y fiables sobre los niños y niñas desglosados para poder determinar si hay discriminaciones o disparidades en la realización de sus derechos, es parte esencial de la aplicación conforme lo ha establecido el Comité de los Derechos del Niño en su Observación General 5 sobre Medidas generales de aplicación (2003). Asimismo, es fundamental no sólo establecer sistemas eficaces de reunión de datos, sino también hacer que los datos recopilados se evalúen y utilicen para valorar los progresos realizados en la aplicación, para determinar los problemas existentes y para informar sobre toda la evolución de las políticas relativas a la infancia. La evaluación incluye la elaboración de indicadores sobre todos los derechos garantizados por la Convención.

## 2.3 Políticas públicas y programas destinados específicamente a la población de niños y niñas de entre 0 y 3 años

A partir de la indagación en campo respecto a la disponibilidad de servicios dirigidos exclusivamente a la población de niños y niñas de entre 0 y 3 años; se ha llegado a la conclusión que no existen, en la ciudad de Rosario, servicios que estén específicamente destinados a esta franja poblacional.

Desde el punto de vista del primer nivel de intervención, se advierte un insuficiente desarrollo en cuanto a planificación de políticas y servicios destinados en esa franja, así como de programas y servicios destinados a prevenir futuras situaciones problemáticas con niños y niñas pequeños.

No se dispone tampoco de información fiable respecto a la cantidad de niños y niñas en esa edad que se encuentran separados de sus familias, sea residiendo en instituciones o en familias solidarias. En cuanto a la modalidad de internación, sí ha sido referido que en casos de niños y niñas de entre 0 y 3 años residiendo en instituciones, éstos cuentan con la atención de acompañantes terapéuticos especializados.

Desde la perspectiva del análisis del segundo nivel de intervención, también se advierte la ausencia de recursos dirigidos específicamente al fortalecimiento familiar en casos que involucran a niños y niñas de hasta 3 años. En este nivel de intervención nos ha sido referido que son muy poco frecuentes las medidas excepcionales que involucran a niños y niñas de esa franja etaria.

Cabe destacar también la percepción que de esta problemática se tiene desde sectores específicos como el de Educación. Por una cuestión de competencias, el Ministerio de Educación de la Provincia no tiene injerencia en cuestiones vinculadas a niños y niñas de entre 0 y 3 años. Sin embargo, algunos municipios sí han desarrollado servicios a través de jardines maternos, aunque evidenciado una carencia respecto al seguimiento de las problemáticas específicas de esta población.

Desde un punto de vista general, podría concluirse que las problemáticas que afectan a la población de niños y niñas de entre 0 y 3 años, carecen de visibilidad pública, lo cual constituye un impedimento para el desarrollo de programas y acciones específicas. En otros términos, la visibilidad pública y puesta en agenda de un problema, es un requisito central para que distintos organismos del estado planifiquen y desarrollen acciones tendientes a ampliar los derechos de una parte de la población.

Es útil señalar aquí que para que se desarrollen e implementen acciones sobre esta franja poblacional, es necesario contar con herramientas de planificación que permitan plantearse cuáles deberían ser las características que un Sistema de Protección Integral debería incorporar para garantizar eficientemente el cumplimiento de derechos de niños y niñas. El siguiente esquema expone una forma posible que podría asumir el circuito de casos referidos a niños y niñas de entre 0 y 3 años.



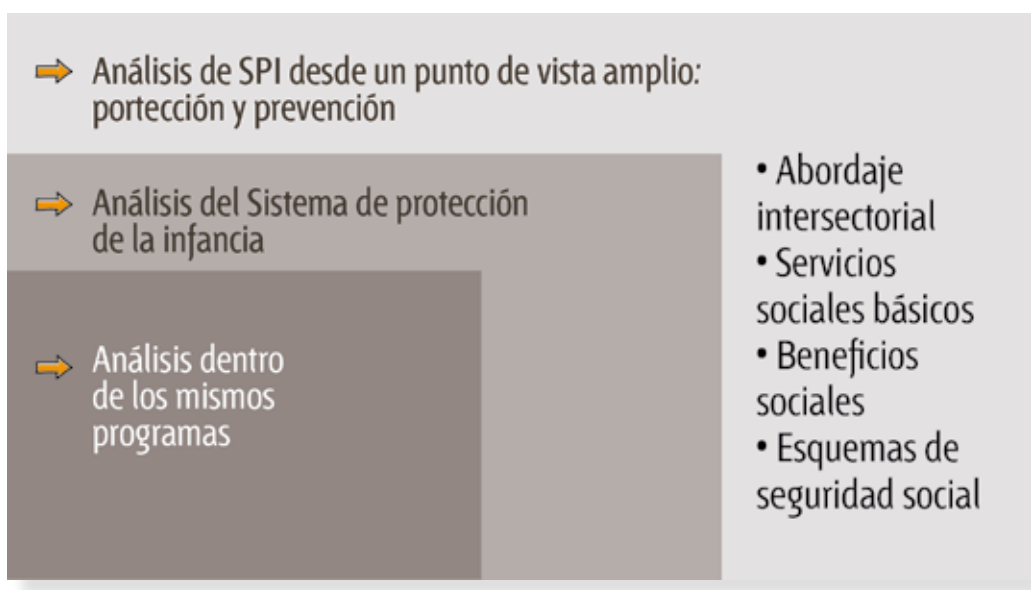
### 3. Conclusiones y recomendaciones

Las conclusiones de este Estudio, intentan reflejar distintos aspectos principales que han sido observados y que, puestos a consideración y reflexión de los distintos actores, pueden servir como insumo para planificar acciones y políticas tendientes a establecer y fortalecer un Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos.

Este informe ya se ha explayado acerca de la brecha existente entre lo que establece la Ley 12.967 y su reglamentación, y lo que existe realmente en materia de institucionalidad y de políticas. En tal sentido, ha sido nuestro objetivo señalar la brecha, a fin de hacer visible el trabajo que queda pendiente a realizar en el camino hacia la consolidación de un Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos a la medida de la ciudad de Rosario.

Por esa razón aquí no reiteraremos los aspectos principales aquí asume esa brecha y que ya han sido descriptos. Nos concentraremos en exponer sucintamente, en forma de recomendaciones para la acción, algunos tópicos que consideramos de central importancia para ser debatidos y reflexionados por los distintos actores intervinientes en la planificación y ejecución de las políticas públicas de infancia dirigidas a los niños y niñas de la ciudad de Rosario.

Antes de exponer las recomendaciones, cabe señalar que resulta sumamente importante contar con algún recurso que permita plantear la reflexión sobre el funcionamiento del Sistema de Protección Integral de un modo analítico y ordenado. Un esquema posible para ser utilizado como insumo es el siguiente:



#### Recomendaciones

##### *Recomendaciones generales*

- Es útil remarcar que un sistema de protección de derechos debería contar con diversos dispositivos que cubran tanto las funciones de prevención como de protección. Para ello, el sistema debería estar descentralizado y regulado en los distintos niveles en que se presenta.
- Tanto en el primer nivel como en el segundo nivel de intervención, deberían elaborarse y poner en funcionamiento protocolos de intervención y de acción de manera tal que el componente discrecional de las

---

acciones quede reducido a la mínima expresión necesaria. Esto implica que la “artesanalidad” debe quedar reservada para casos fuera de lo común, mientras que la mayoría de los casos debería poder abordarse con tratamientos protocolizados.

- Es necesario garantizar que todos y cada uno de los actos e intervenciones que se realicen sobre un caso sea debidamente registrado en un expediente foliado que cumpla con normas básicas de legalidad. Esto incluye,
- Debería contarse, a la vez, con mecanismos de monitoreo y seguimiento respecto al cumplimiento de los protocolos. La falta de institucionalidad en el Sistema, debería “encender” una alerta para que puedan ser rápidamente subsanados los inconvenientes.
- Realizar actividades de planificación en conjunto entre autoridades provinciales y municipales a fin de coordinar un plan de acción conjunto que tenga como objetivo principal la puesta en funcionamiento de un servicio local de protección de derechos de niño y niñas en la ciudad de Rosario

### *Recomendaciones respecto al primer nivel de intervención*

- Los servicios de prevención a nivel local, deberían contar con un paquete mínimo de servicios sociales básicos universales y accesibles que tengan como punto central la asistencia social (identificación, información, asesoramiento psicológico, servir como centro de referencia y apoyo, etc.), pero también debería estar interconectado con por lo menos dos sistemas: el de educación y el de salud.
- Es necesario fortalecer el rol dirigente de la Secretaria de Promoción social en cuanto a las acciones desplegadas en el primer nivel de intervención. Esto resulta particularmente relevante a fin de ejercer una coordinación real sobre los pedidos de medidas excepcionales que fluyen hacia el segundo nivel. Es necesario garantizar que tal circuito esté debidamente ordenado y registrado debidamente.
- Sería conveniente realizar un diagnóstico preciso acerca de las condiciones laborales de los distintos trabajadores del sistema en sus distintos niveles con el objetivo de avanzar hacia una profesionalización de los operadores, evitando las fuertes asimetrías entre los operadores.
- A nivel central es necesario garantizar la estandarización de la calidad de los servicios; la provisión de licencias a dichos servicios y la evaluación continua tanto de los servicios como de los proveedores.

### *Recomendaciones respecto al segundo nivel de intervención*

- Debería implementarse un registro de Organizaciones de la sociedad civil que presten servicios en el territorio. Este Registro debería funcionar como un sistema de acreditación y control de los proveedores de servicios para la niñez (tanto públicos como privados).
- Asimismo debería elaborarse una guía de recursos unificada donde consten los servicios con los que se cuenta para distintas situaciones problemáticas.
- Es necesario establecer procedimientos formalizados para cumplir con la Determinación del Interés Superior del niño.
- Es importante fortalecer el rol de la Defensoría, tanto en su rol de supervisión y auditoría de la aplicación del Sistema de Protección Integral de Derechos como en acciones que aseguren el agotamiento y prioridad de uso de los recursos presupuestarios a favor de la protección y garantía de los derechos sociales de niños y niñas, así como de sus familias.

---

Por otro lado, es útil tener en cuenta, a modo de ejemplo, cuáles podrían ser algunos de los servicios o dispositivos que podrían diseñarse con el objetivo de fortalecer el aspecto preventivo del SPI.

- Grupos de "auto-asistencia" para mujeres y jóvenes embarazadas
- Unidades especiales de atención para madres y bebés
- Consultoría y apoyo para las familias
- Estrategias de trabajo para las personas que deciden la entrega en adopción
- Evaluación individual del niño
- Evaluación de la familia
- Preparación de un plan de cuidado
- Plan de acción para trabajar con los padres de los chicos en instituciones, los candidatos para adopción y para ser familias de AF.

---

## ANEXO I

### » Listado de personas entrevistados

- **Cristian Allende**, Subsecretario de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia de la Provincia de Santa Fe.
- **Natalia Álvarez**, Coordinadora de la Supervisión de Jardines, Dirección General de Infancia y Familia, Secretaría de Promoción Social, Municipalidad de Rosario.
- **Verónica Alaya**, asistente técnica de la Subsecretaría Provincial de derechos de la niñez, adolescencia y familia.
- **Carolina Balparda**, Dirección General de Programas Educativos, perteneciente a la Secretaría de Cultura y Educación, Municipalidad de Rosario.
- **Celina Barrilli**, asistente técnica de la Subsecretaría Provincial de derechos de la niñez, adolescencia y familia.
- **Viviana Benítez**, integrante de la Dirección de Atención de Personas en Situación de Vulnerabilidad, perteneciente a la Dirección General de Infancia y Familia, Secretaría de Promoción Social, Municipalidad de Rosario.
- **Ignacio Castro Rojas**, investigador de la Universidad de Rosario.
- **María de los Ángeles Celaya**, Dirección de Promoción Familiar, Dirección General de Infancia y Familia, Secretaría de Promoción Social, Municipalidad de Rosario.
- **Analía Colombo**, Defensora de niñas, niños y adolescentes de la Provincia de Santa Fe.
- **Lautaro Francisco D'Anna**, Director Provincial de Promoción de los derechos de la niñez, adolescencia y familia.
- **Julieta Debonis**, integrante del equipo del Centro de Acción Familiar N° 2, Rosario.
- **Dra. Silvana Ileana García**, Jueza, Tribunal Colegiado de Familia N° 3 Rosario.
- **Luciana Gracia**, integrante del área de intervenciones en situaciones de calle, Dirección General de Infancia y Familia, Secretaría de Promoción Social, Municipalidad de Rosario.
- **Dra. Carolina Hernández**, Jueza, Juzgado de Menores N° 3 Rosario
- **Miriam Kreiman**, Secretaría de Salud Pública, Municipalidad de Rosario.
- **Romina Lamanuzzi**, Coordinadora del Distrito Oeste de la Dirección Municipal de Centros de Salud.
- **Marcela Lapenna**, asociación civil C.H.I.C.O.S.
- **Dr. Marcelo José Molina**, Juez, Tribunal Colegiado de Familia N° 5 de Rosario.
- **Maria Carolina Mundani**, integrante del equipo de gestión de la Dirección General de Infancia y Familia, Secretaría de Promoción Social, Municipalidad de Rosario.

- 
- **Mercedes Paolinelli**, integrante de la Dirección de Atención de Personas en Situación de Vulnerabilidad, perteneciente a la Dirección General de Infancia y Familia, Secretaría de Promoción Social, Municipalidad de Rosario.
  - **Silvia Pezzoni**, Directora Provincial de Educación inicial.
  - **Sandra F. Ripoll**, investigadora de la Universidad de Rosario.
  - **Laura Saluzzo**, Dirección de Atención de Personas en Situación de Vulnerabilidad, perteneciente a la Dirección General de Infancia y Familia, Secretaría de Promoción Social, Municipalidad de Rosario.
  - **Jennifer Snipe**, integrante del equipo del Centro de Acción Familiar N° 2, Rosario.
  - **Valeria Suárez**, integrante de la Dirección de Atención de Personas en Situación de Vulnerabilidad, perteneciente a la Dirección General de Infancia y Familia, Secretaría de Promoción Social, Municipalidad de Rosario.
  - **Alejandra Subirá**, Directora General de Infancia y Familia, Secretaría de Promoción Social, Municipalidad de Rosario.
  - **Rodolfo Succar**, equipo técnico de la Defensoría de niñas, niños y adolescentes de la Provincia de Santa Fe.
  - **Luciana Zapata**, referente del equipo provincial de vinculación familiar permanente.

## »Referentes que han participado en las reuniones preparatorias y en las reuniones de trabajo con la versión preliminar del informe

- **Cristian Allende**, Subsecretario de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia de la Provincia de Santa Fe.
- **Joaquín Blanco**, Secretario de Políticas Sociales de la Provincia de Santa Fe.
- **José María Catena**, Subsecretario de Promoción Social de la Municipalidad de Rosario.
- **Lautaro Francisco D'Anna**, Director Provincial de Promoción de los derechos de la niñez, adolescencia y familia.
- **Cecilia Leonor González**, Secretaria de Promoción Social de la Municipalidad de Rosario.
- **Alejandra Subirá**, Directora General de Infancia y Familia, Secretaría de Promoción Social, Municipalidad de Rosario.

## ANEXO II



Poner fin al internamiento de niñas y niños menores de tres años en instituciones de protección

© UNICEF / NYHQ2012-1527 / Dujovny

unicef

### LLAMADO A LA ACCIÓN

**Poner fin al internamiento de niñas y niños menores de tres años en instituciones de protección**

Instamos a los Estados de América Latina y el Caribe a poner fin al internamiento de niñas y niños menores de tres años en instituciones de protección y cuidado.

En la mayoría de los países de la región se advierte una utilización desmedida de la institucionalización de niños por razones de protección, pese a que debiera ser utilizada únicamente como medida excepcional.

La ausencia de información oficial y desglosada por tramos de edades dificulta la observación del problema de la institucionalización de niños y niñas menores de tres años. No obstante, la poca información disponible pone en evidencia de que se trata de un grave problema para niñas, niños y adolescentes en general, una cifra aproximada habría por encima de los 240 mil a los niños que viven en instituciones.

Si bien la totalidad de los Estados de la región han ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas (CDN) y es posible identificar avances en lo que se refiere a la adecuación de la legislación y de las instituciones internas a sus estándares, el número de niños

que viven en instituciones continúa siendo extremadamente elevado. Los Estados que han ratificado la CDN tienen obligaciones específicas en relación a estos aspectos y deben emprender acciones.

Además, los Directrices sobre modalidades alternativas de cuidado, adoptadas por la Asamblea General de la ONU en 2009, establecen explícitamente la necesidad de prevenir la institucionalización de niños y niñas menores de 3 años, dado el impacto agravado que esta tiene para su desarrollo y el cumplimiento de sus derechos.

Por tanto, con el fin de garantizar los derechos de los niños y niñas a crecer en un ámbito familiar, instamos a los Estados de la región a tomar acciones para poner fin al internamiento de estos niños y niñas, por medio de la implementación de reformas en los sistemas de protección que —en forma apropiada y respetuosa de las particularidades culturales de las familias— se encaminen a evitar que los internamientos continúen, y de acelerar el reintegro al ámbito familiar de los niños y niñas que hoy viven en instituciones.

unicef





© UNICEF / NYHQ2012-2043 / Friedman Photography  
 Jairo, de 3 años, camina por el corredor del centro de protección en el que vive con su familia. El centro está pensado para brindar refugio por 24 horas para muchos niños, pero muchos de ellos permanecen allí por semanas o incluso meses hasta que se dispone de lugar para ellos en un alojamiento permanente.



© UNICEF / NYHQ2012-2035 / Friedman Photography  
 Una cuidadora mira a los niños mientras duerme la noche en los cunas en la Casa Nacional del Niño en Santiago, Chile. El centro alberga a 20 niños que viven bajo custodia del Estado porque sufren de abandono, negligencia o abuso físico de sus padres. El apoyo profesional es uno de los servicios brindados.

### La situación en la región

La falta de datos cuantitativos y cualitativos es producto de la existencia de dificultades para dar cumplimiento a la obligación de establecer mecanismos para la habitación, registro y supervisión de las instituciones por parte de los Estados. Estos problemas suelen acentuarse por la falta de regulación y la aquiescencia a permitir el funcionamiento de instituciones privadas no autorizadas. La ausencia de datos desagregados contribuye a invisibilizar el fenómeno y, especialmente, la situación de algunos grupos de niñas y niños, como es el caso de los menores de tres años de edad que se encuentran en las instituciones.

Con frecuencia los periodos de acogida son largos y se desarrollan en condiciones inadecuadas que imposibilitan una atención personalizada y de calidad. Las instituciones suelen restringir los derechos de

las niñas y los niños y el contacto con familiares y allegados, generando una situación de aislamiento.

Otro de los aspectos preocupantes de la región es el que refiere a la existencia de instituciones muy grandes, especialmente cuando en ellas se encuentran niñas, niños y adolescentes que requieren cuidados particulares, como es el caso de las niñas y los niños menores de tres años o con discapacidad. Por sus dimensiones, estas instituciones difícilmente pueden dar lugar a una atención personalizada y, por ello, a una adecuada garantía de los derechos a quienes allí se encuentran, por lo que por sí mismas constituyen una realidad que debe ser erradicada.

En muchos Estados las niñas y los niños con discapacidad representan un porcentaje muy importante del total de quienes se encuentran en



© UNICEF / NYHQ2012-1814 / Marco Domoro  
 Mía, de 21 meses, es llevada de la mano de sus padres al colegio en la ciudad de Paraná.

las instituciones, representando el grupo con mayores probabilidades de permanecer allí durante toda su vida. De cualquier manera, estos grupos no son los únicos que se encuentran sobrerrepresentados en las instituciones de protección, ya que se ha identificado también que en ciertos contextos se presenta una mayor representación de niñas y niños pertenecientes a grupos raciales o étnicos socialmente estigmatizados y, en especial, a aquellos pertenecientes a pueblos indígenas.

### Los daños que provoca la permanencia en las instituciones

La primera infancia, y específicamente el periodo de 0 a 3 años, es la fase de desarrollo más importante en la vida. En estos primeros años, el ser

humano establece vínculos y recibe estímulos que le permiten adquirir las habilidades que le permitirán el relacionamiento social con su entorno.

Una institucionalización precoz y prolongada tiene graves efectos perjudiciales sobre la salud y desarrollo físico y cognitivo de la niña o el niño. Los daños emocionales y cognitivos causados por una permanencia en las instituciones pueden llegar a ser irreversibles.

Los perjuicios constatados incluyen una variedad de problemas médicos graves, deficiencias en el crecimiento físico y cerebral, problemas cognitivos, retrasos en el desarrollo del lenguaje y de la comunicación, dificultades de integración, alteraciones sociales y de comportamiento.

La carencia de contacto físico y emocional, junto con una falta de estímulo e interacción, generan retrasos específicos en el desarrollo. Una regla general que ha sido señalada es que **por cada tres meses que una niña o un niño de corta edad reside en una institución, pierde un mes de desarrollo**. Otras investigaciones demuestran que los niños y niñas que han perdido el cuidado de sus padres y fueron adoptados o se integraron a familias de acogida, tienen un mejor desempeño, no solo físico y cognitivo, sino en logros académicos e integración social como adultos independientes, que aquellos que crecieron en instituciones.

La condición física de los niños y niñas menores de tres años que se encuentran en instituciones también sufre importantes daños, especialmente en los casos de niñez con discapacidad que requieren rehabilitación, terapia física u otros tratamientos especiales. Los daños que han sido documentados son variados y graves.

Asimismo, el *Informe Mundial sobre la Violencia contra Niños y Niñas* ha documentado que la violencia en las instituciones es seis veces más frecuente que en los hogares de acogida y que la niñez institucionalizada tiene una probabilidad casi cuatro veces mayor de sufrir violencia sexual que aquella que tiene acceso a alternativas de protección basada en el cuidado familiar.



© UNICEF / NYHQ/12-1943 / Domingo  
 El hijo de Domingo (a la izquierda) tiene 2 años y Jhonny, de 1 año, vive rodeado de amor. Los dos son hijos adoptivos, en el jardín de su casa en Puerto Príncipe, Haití. Ambos niños fueron institucionalizados pocos días después de nacer. Ahora viven con la Sra. Susannah y su esposo, quienes se encargan de su cuidado y educación. Susannah también cuida de Isabella, de la zona de Galesville, de 2 meses, cuando se acerca a cumplir un año y la mamá de Susannah, una adolescente de 18 años, se le hace cargo de su hijo. "Cada vez que veo un niño abandonado me siento angustiada", dice la Sra. Susannah. "Si puedo a los niños a todos. Los niños tienen un gran futuro, debemos proporcionarles las mejores condiciones y la atención necesaria. Los niños necesitan un entorno familiar".

en este contexto, no solamente es necesario prevenir toda forma de cuidado que pueda afectar negativamente al desarrollo y bienestar de un niño o niña durante su primera infancia, sino que también es fundamental contar con los mecanismos y las medidas que permitan identificar este tipo de situaciones con el fin de brindar respuestas adecuadas para resituar los derechos que les hayan sido violados.

En definitiva, la práctica de colocar a niñas y niños menores de tres años en instituciones los deja expuestos a violaciones diversas de sus

derechos y a sufrir secuelas temporales o permanentes, privándoles de la protección a la cual tienen derecho y que los Estados Partes de la Convención sobre los Derechos del Niño tienen la obligación de garantizarles.

#### De la evidencia a la acción

Poner fin a la institucionalización de niñas y niños, en particular de aquellos y aquellas menores de tres años, implica implementar reformas inmediatas en los sistemas de protección de los Estados de la región, a través de las siguientes acciones:

- Aprobar legislación que limite la internación de niñas y niños menores de tres años en instituciones de protección o cuidado, estableciendo excepciones estrictas por un tiempo pre fijado y muy limitado.
- Asignar recursos suficientes para apoyar a las familias vulnerables y desarrollar programas específicos para evitar la separación de las niñas y los niños de su familia. Los Estados deben implementar, por medio de dichos programas, medidas de apoyo apropiadas y respetuosas de las particularidades culturales de las familias para prevenir la separación. Deberán tener especial consideración a los diversos factores que puedan limitar dichos entornos familiares como ser: algún tipo de discapacidad mental o física, drogodependencia o alcoholismo u otra situación psicosocial, la existencia de un conflicto armado en la región, o el tratarse de familias víctimas de discriminación basada en cualquier condición de los niños, niñas y adolescentes o sus padres, incluida la discriminación por motivos socioeconómicos, entre otras circunstancias especiales.

- Asignar recursos suficientes para el desarrollo de la implementación de programas de cuidado alternativo de tipo familiar para los niños, niñas y adolescentes en riesgo de ser privados de su familia, en particular para aquellos y aquellas menores de tres años privados de cuidado parental. Los Estados deben asegurar el funcionamiento técnico y especializado de los distintos programas de medidas alternativas a la institucionalización y su disponibilidad en todo su territorio, teniendo siempre en cuenta el enfoque de derechos y la pertinencia cultural.
- Establecer programas y medidas dirigidas explícitamente a la reunificación de las niñas y los niños con sus familias biológicas o ampliadas, siempre que ello sea posible y adecuado a su interés superior; incluirlos en programas de acogimiento familiar; o incorporarlos en forma definitiva a un medio familiar de conformidad a los estándares del derecho internacional de los derechos humanos. Este tipo de programas deben disponerse en el marco de los planes generales para la desinstitucionalización, con particular énfasis en los grupos de niños y niñas que corren mayor riesgo de vulneración de derechos al permanecer en las instituciones.

- Desarrollar estándares y protocolos de actuación a los efectos de regular la práctica de los operadores del sistema de protección que tienen contacto con las situaciones que involucran a niños y niñas en riesgo de ser privados de su familia, en particular aquellos y aquellas menores de tres años.
- Llevar a cabo campañas de información y sensibilización públicas que involucren a los medios de comunicación a los efectos de promover la inclusión familiar y comunitaria de la niñez privada de cuidado parental y/o con discapacidad, así como para difundir información acerca de los efectos negativos de la institucionalización y la normativa de derechos humanos aplicable a la temática.
- Establecer mecanismos de monitoreo de las condiciones y respuestas institucionales a los niños, niñas y adolescentes que han sido separados de sus familias.

---

## Bibliografía

- » DIAZ LANGOU, Gala; AULICINO, Carolina; *Un análisis de las políticas de cuidado infantil: caso de estudio en la provincia de Santa Fe*, CIPPEC, Buenos Aires, 2011.
- » Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidados de los niños, ONU.
- » MILMAN, Helia Molina; "Política pública de infancia en el desarrollo infantil temprano"; en: *Crecer juntos para la primera infancia. Encuentro Regional de Políticas integrales 2011*, UNICEF, Buenos Aires, 2012.
- » MORLACHETTI, Alejandro; *Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y aplicación en América latina y el Caribe*, Unicef, Cepal, enero de 2013.
- » Proyecto A la altura de los chicos: Contribuciones para los dispositivos de intervención con las infancias. Distrito Oeste, Rosario.
- » Proyecto: A la altura de los chicos: Diagnóstico participativo sobre la situación de las infancias. Distrito oeste, Rosario.
- » RELAF/UNICEF, Aplicación de las Directrices de las Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, Buenos Aires, 2011.
- » RELAF/UNICEF, Guía de estándares para el personal de las entidades públicas y privadas que se ocupan de la protección de derechos de niñas, niños y adolescentes.
- » UNSAM-UNICEF, *Servicios de atención a niños y niñas de 45 días a 36 meses*, Buenos Aires, 2011.
- » UNICEF/Relaf, Poner fin al internamiento de niñas y niños menores de tres años. Llamado a la acción. (se adjunta en Anexo)
- » *Situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina*, Ministerio de Desarrollo Social, SENNAF, UNICEF, junio de 2012.
- » Informe de la Conferencia: "Mejores formas de Protección a la niñez. Teoría y práctica sobre sistemas de protección a la niñez, Noviembre de 2012, Nueva Delhi", UNICEF, 2013.