

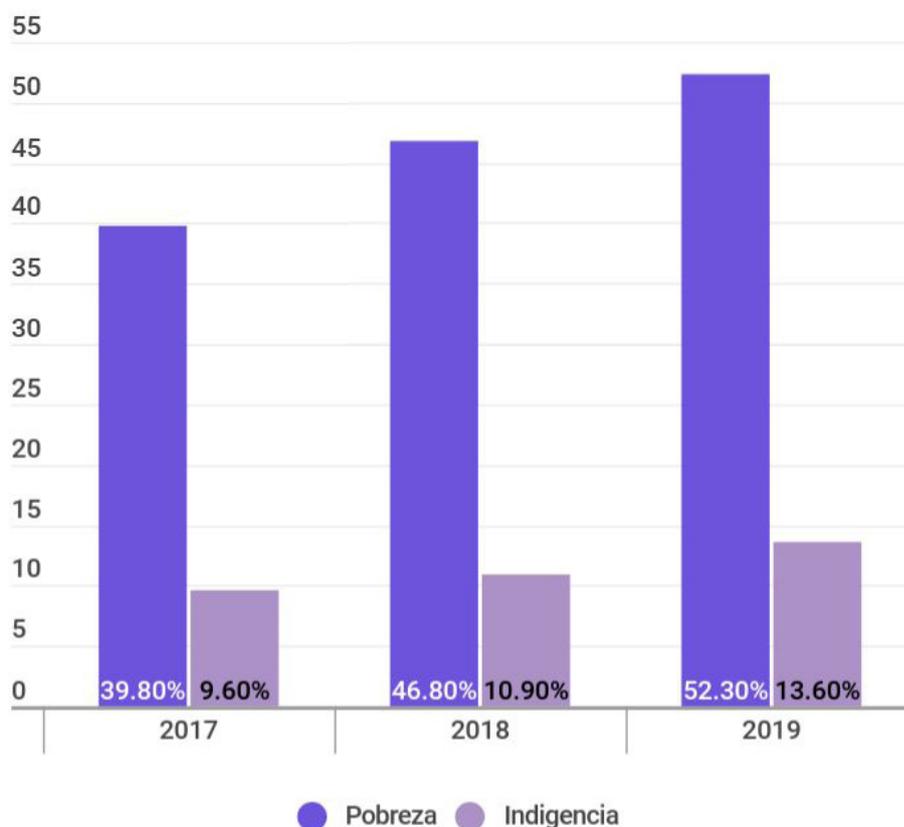


1. La desprotección de la niñez

1.1. El sistema de promoción y protección

Como hemos advertido en informes anteriores (CPM, 2018, 2019), la pobreza constituye uno de los principales obstáculos para el ejercicio adecuado de los derechos de niños, niñas y adolescentes (NNyA). En este sentido el aumento considerable en los índices de pobreza y sus consiguientes dificultades para acceder a derechos básicos evidencian el impacto de las políticas económicas llevadas a cabo durante los últimos cuatro años. Ya habíamos advertido que, según informes de Unicef y la UCA, en 2017 la pobreza infantil alcanzaba a un 48% en Argentina; esa cifra en 2018 se elevó –según la UCA- al 51,7%, afectando así a más de la mitad de los niños/as y adolescentes del país, datos que se sostenían en la provincia de Buenos Aires y en particular en el conurbano bonaerense. Estos datos coinciden con los producidos por el INDEC a partir de la EPH, que muestran un notable incremento en la pobreza y la indigencia de la población menor a 15 años, entre 2017 y 2019.

Gráfico 1. Porcentaje de pobres e indigentes respecto a la población menor de 15 años, provincia de Buenos Aires, 2017 a 2019



Fuente: CPM en base a Informes Técnicos, condiciones de vida, vol. 2, 3 y 4. INDEC, 2017, 2018 y 2019.

De acuerdo al informe elaborado por el Observatorio de la Deuda Social de la UCA (Bonfiglio, Vera y Salvia, 2020), en los últimos dos años aumentó de manera significativa la pobreza por ingresos como consecuencia del efecto de la crisis económica. A su vez ésta repercutió en el “índice de pobreza multidimensional”, constituido a partir del registro tanto de la situación de los ingresos de los hogares como de las condiciones en que se encuentran en cuanto al cumplimiento efectivo de ciertos derechos: acceso a la alimentación y la salud, vivienda digna, medio ambiente saludable, educación, empleo y seguridad social. El informe señala que la población de entre 0 y 17 años es la más afectada por la pobreza multidimensional, superando el 54% en 2019. Estas cifras evidencian que la población más vulnerada por la pobreza es la infancia.

Por otro lado, si observamos la distribución de fondos provinciales para el año 2019 advertimos un considerable ajuste del gasto público social, que contrasta con el crecimiento de la partida destinada al pago de intereses de la deuda y equivale a casi 25 presupuestos destinados a atender la problemática de los NNyJ en la Provincia. En 2019 se pagaron \$77.139.000.000 de intereses de la deuda (\$35.643.000.000 más que en el 2018, lo que implica un crecimiento del 85% de un año a otro), mientras que el presupuesto destinado a niñez fue de \$ 3.122.570.352, representado un 32,1% en términos nominales más que lo que tenía en el 2018; aunque si se tiene en cuenta el índice de inflación el mismo tuvo una caída real del 21,8% de un año a otro. La distribución de los fondos provinciales expresan una vez más cómo se privilegian determinadas áreas, como por

ejemplo las destinadas a políticas de seguridad en desmedro de las políticas destinadas a NNyJ.

Tabla 1. Presupuesto de la provincia de Buenos Aires, según cartera, 2016-2019

Año	Presupuesto provincial	Presupuesto niñez	% Total	Presupuesto seguridad	% Total
2016	354.244.282.441	1.545.910.000	0,4	35.877.719.000	10,1
2017	551.695.000.000	2.053.439.583	0,4	48.724.708.000	8,8
2018	629.962.905.941	2.363.196.552	0,4	61.833.940.164	9,8
2019	929.466.529.724	3.122.570.352	0,3	82.719.140.500	8,9

Fuente: CPM en base a ley de presupuesto general de la provincia de Buenos Aires e información suministrada por el Instituto de Estudios sobre Estado y Participación (ATE Prov. Bs As).

Estos datos, sumados al progresivo y consiguiente vaciamiento del sistema de promoción y protección de derechos de NNyJ (SPPDN) establecido por la ley 13.298, contribuyen a construir un marco social de emergencia para la niñez de la provincia de Buenos Aires.

De acuerdo a información suministrada por el Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia, en la provincia de Buenos Aires se evidencia un incremento de los casos abordados por el SPPDN. Si durante el año 2018 el sistema había atendido un total de 41.551 casos a una tasa de 753 abordajes cada 100.000 habitantes menores a 19 años, este número se elevó a 50.675 durante 2019, una tasa de 913 casos cada 100.000 menores³. Si se analizan los motivos de ingreso al sistema, como en los años anteriores en la mayoría de los casos se da por situaciones intrafamiliares que responden a la precariedad social que atraviesan ciertos grupos familiares (negligencia, maltrato, falta de acceso a servicios, ausencia de adulto responsable, entre otros).

El objetivo de la ley 13.298 es la promoción y protección de los derechos de todos los NNyJ⁴ sin discriminación a partir del reconocimiento de su calidad de sujetos plenos de derecho, conforme los lineamientos fijados por la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas. Se establece que estas políticas se implementarán mediante una concertación de acciones de la Provincia, los municipios y las organizaciones de atención a la niñez, y designando de una autoridad de aplicación que tiene a cargo el diseño, instrumentación, ejecución y control de políticas. En el año 2016, a través de la ley 14.805, se creó el Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia (OPNyA), bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, en carácter de autoridad de aplicación del SPPDN, lo que implicó una desjerarquización del organismo antecesor, la Secretaría de Niñez y Adolescencia de rango ministerial y con presupuesto propio.

A 15 años de la sanción de la ley aún resta la plena implementación de la institucionalidad que prevé:

³ Tasa elaborada a partir de la proyección poblacional del INDEC para la provincia de Buenos Aires para los años mencionados.

⁴ "Quedan comprendidas en esta Ley las personas desde su concepción hasta alcanzar los 18 años de edad, conforme lo determina la Convención sobre los Derechos del Niño" (Art 2, 13.298).

no se designó defensor del Niño⁵, no fue puesto en marcha el observatorio social, la comisión interministerial continua sin funcionar y solo un 30% de los municipios de la provincia conformaron sus consejos locales⁶.

Los servicios locales son los dispositivos primarios de intervención social con niños/as y jóvenes, funcionan en los municipios y hacen a la desconcentración y descentralización del sistema. Su función principal es la de facilitar que los/as NNyJ que tengan amenazados o violados sus derechos, puedan acceder a los programas y planes disponibles en su comunidad. Como se mencionó en informes anteriores, estos dispositivos resultan insuficientes tanto cuantitativa como cualitativamente. La precarización laboral de los equipos profesionales, las malas condiciones de infraestructura de los espacios donde realizan su trabajo, más la ausencia de inversión suficiente para garantizar intervenciones en el territorio evidencian el desinterés de las autoridades provinciales y municipales respecto del cumplimiento de los derechos de NNyJ. Las deficientes condiciones laborales llevan a una permanente rotación de los profesionales que impide sostener lazos de confianza con los NNyJ y sus referentes afectivos, y los abordajes se interrumpen sistemáticamente. A modo de ejemplo: en enero de 2019 los trabajadores de la Dirección de Niñez y Adolescencia de La Plata denunciaban que sólo eran 38 trabajadores en toda la región para abordar la demanda de 13.700 familias⁷.

Los servicios zonales tuvieron un notorio incremento en el abordaje de NNyJ durante este último año, duplicando la cantidad total de casos abordados (de 8.637 en 2018 a 16.709 en 2019), mientras que la atención en servicios locales aumentó de un año a otro levemente (de 32.106 a 39.631). Es decir, mientras que en 2018 por cada intervención de un servicio zonal un servicio local hizo 3,7 abordajes, en 2019 esta proporción disminuyó a 2,3 abordajes en servicio local por cada uno realizado en servicio zonal. ¿Mayor abordaje supone mayor demanda o mayor capacidad? Consideramos que este número nos habla de un incremento de intervenciones directas del servicio zonal con NNyJ frente a la situación de los servicios locales, entendiendo que dentro de las funciones establecidas por la normativa se encuentra la coordinación y supervisión de funciones de los servicios locales. La posición de instancia superadora de resolución de conflictos una vez agotada la instancia local, e incluso actuar como servicio local cuando no exista en el territorio, puede explicarlo.

Tal como se viene afirmando en ediciones previas, preocupa el elevado número de NNyJ institucionalizados⁸, observándose un aumento considerable en los últimos años. Del análisis de

5 Cabe mencionar que durante el año 2019 se designó a Marisa Graham como defensora de los derechos de NNyJ de la Nación, conforme lo establece la ley 26.061, designación que fuera ratificada por el Senado de la Nación en febrero de este año. Resulta alentador este avance en la materia y se espera que esto contribuya a la designación de su par provincial —conforme lo prevé el decreto 300/05 reglamentario de la Ley 13.298— figura que resulta de trascendental importancia para la defensa, promoción y protección de los derechos de NNyJ en la provincia. Asimismo, se reitera una vez más la necesidad de contar con una ley de financiamiento propia que garantice un presupuesto específico destinado únicamente a la plena implementación del SPPDN.

6 Los Consejos Locales de Promoción y Protección de Derechos del Niño son un órgano creado por la ley provincial, la cual establece que deben crearse en cada municipio de la provincial con el objetivo de reunir a distintos actores que conforman la red de corresponsabilidad en el trabajo con NNyJ, tanto efectores estatales de la política de niñez como organizaciones de la sociedad civil. Está instancia multisectorial tiene competencias claras detalladas en la ley entre las que se destacan: realizar un diagnóstico de la situación de la infancia, la adolescencia y la familia del territorio; analizar la oferta de servicios y prestaciones, los obstáculos para acceder a los mismos y la confección de un plan de acción intersectorial para la protección integral de los derechos del niño con prioridades y metas a cumplir; y por último monitorear el cumplimiento del plan y acompañar y promover las acciones gubernamentales y no gubernamentales, destinadas a su implementación.

7 Ver <http://www.andaragencia.org/los-servicios-de-proteccion-de-la-ninez-en-conflicto/>

<http://provinciaradio.com.ar/index.php/2019/01/04/la-plata-continua-el-conflicto-en-la-direccion-municipal-de-ninez-y-adolescencia-2/>

8 Esta categoría es tomada del informe del OPNyA.

la información suministrada por el OPNyA a requerimiento de la CPM, para el 2017 el número de NNyJ institucionalizados era de 3.233, mientras que en el 2018 ascendió a 3.612, llegando a 4.367 en diciembre de 2019.

Tabla 2. NNyJ institucionalizados/as bajo la órbita del OPNyA, 2017-2019 (valores absolutos y variaciones porcentuales)

Año	NNyJ institucionalizados	Variación interanual (%)
2017	3.233	-
2018	3.612	+11.7
2019	4.367	+20.9

Fuente: CPM en base a información proporcionada por el OPNyA.

Continúa primando el alojamiento de NNyJ en instituciones no oficiales, situación que pone de manifiesto la forma en la que el Estado provincial delega sus responsabilidades en cuanto al alojamiento y asistencia de NNyJ (principalmente en organizaciones comunitarias a las que se les otorga una beca mensual).

En cuanto a los motivos de adopción de las medidas de abrigo, en la información brindada por el OPNyA hay diferentes categorías para clasificarlos. Tales categorías no son especificadas en cómo se las percibe o que variables la determinan, y poseen múltiples sentidos, interpretaciones y posibles indicadores tal como “negligencia”. A su vez, algunas de estas categorías varían de un año a otro (se incorporan nuevas y se excluyen otras), lo que dificulta el análisis; en ese sentido, surgen ciertos interrogantes vinculados a cómo y bajo qué criterio se establecen. Este registro defectuoso dificulta el monitoreo y la producción de conocimiento exhaustivo sobre la situación de vulnerabilidad en las que están los NNyJ de la Provincia. A continuación se presentan los motivos de adopción de medida según ámbito de cumplimiento.

Tabla 3. Medidas de abrigo según motivo y ámbito de cumplimiento, OPNyA, 2019

Motivo de la medida	Ámbito familiar		Ámbito institucional		Total
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	
Abuso sexual	480	65%	258	35%	738
Ausencia de adulto responsable	718	50.3%	710	49.7%	1.428
Maltrato	1.364	66.3%	699	33.7%	2.063
Negligencia	894	53.8%	769	46.2%	1.663
Falta de acceso a servicios	10	19.6%	41	80.4%	51
Otros	36	44.4%	45	55.6%	81
Total	3.502	58.1%	2.522	41.9%	6.024

Fuente: CPM en base a información proporcionada por el OPNyA.

Si bien la normativa señala que la ausencia o carencia de recursos materiales no constituirá causa para su exclusión del grupo familiar o su institucionalización, estas situaciones persisten como motivo de adopción de medida tanto de manera explícita en la categoría “falta de acceso a servicios”, como implícita en otras como “negligencia” o “explotación”. De las 51 medidas de abrigo adoptadas por motivo de “falta de acceso a servicios” llama la atención que sólo 10 fueron resueltas en el ámbito familiar, mientras que las 41 restante fue motivo para separación del NNyJ de su ámbito de crianza. Esto da cuenta del carácter de clase que tienen las medidas de protección de derechos: son los niños/as y adolescentes pobres los que el Estado separa de su familia siguiendo la lógica tradicional del sistema de patronato. Si bien la pobreza se constituye en un criterio de gravedad al momento de adoptar la medida, no se traduce en un criterio de prioridad al momento de diseñar y ejecutar la estrategia restitutiva, ya que no se despliegan recursos para mejorar las condiciones socioeconómicas de esa familia.

1.2. Trayectorias de expulsión del SPPDN

Estas medidas de abrigo o de protección de derechos son un punto crítico del SPPDN, mediante las cuales se produce la separación del niño/a o joven del ámbito de convivencia familiar. La normativa vigente establece que estas medidas tendrán un carácter excepcional, subsidiario y transitorio, y solo deberán ser tomadas por motivos de vulneración de derechos de extrema gravedad y cuando otras intervenciones no fueran efectivas en la restitución de derechos.

Sin embargo, debido a la estructura insuficiente y deficitaria del sistema, las medidas de abrigo suelen ser uno de los pocos recursos con los que cuentan los servicios locales para ejercer su función de protección de derechos de NNyJ con los que se interviene. Tal como se viene afirmando, a pesar de que la ley 13.298 establece que la política respecto de todos los NNyJ tendrá como objetivo principal su contención en el núcleo familiar, durante 2019 se dictaron las 6.024 medidas de abrigo mencionadas, de las cuales 2.522 son en ámbito institucional mientras el restante en ámbito

familiar alternativo, cifra que dista mucho de la excepcionalidad enunciada⁹.

El principal dilema que se presenta, una vez tomadas tales medidas, es el horizonte de intervención: ¿qué sucede luego del abrigo? Para establecer este escenario existe el llamado “plan de restitución de derechos” que debe acompañar la medida estableciendo líneas de trabajo en pos de un objetivo restitutivo, junto a la evaluación profesional que fundamenta la adopción de esta acción. La normativa es clara: se debe trabajar para la restitución de derechos, en particular el regreso al ámbito de crianza originario o de la familia ampliada, en tanto otros referentes afectivos. O bien, “sólo en los casos en que ello sea imposible y en forma excepcional tendrán derecho a vivir, ser criados y desarrollarse en un grupo familiar alternativo o a tener una familia adoptiva, de conformidad con la ley” (26.061, artículo 11). A pesar de esto, el 43,5 % de los NNyJ institucionalizados se encuentra en situación de adoptabilidad evidenciando, a priori, el fracaso en el desarrollo de las estrategias de restitución de derechos por parte del SPPDN¹⁰.

¿Qué sucede cuando, entre la imposibilidad de los propios NNyJ (o no deseo) de regresar al grupo de crianza y los obstáculos burocráticos del sistema de adopción, se crea un vacío de estrategia de intervención y, por ende, de protección de derechos? La acción administrativa es la prolongación de las medidas de protección de derechos hasta que “estén las condiciones para un egreso”, sin mecanismos claros de control y seguimiento de este abordaje. Esto instaura dos circuitos alarmantes: están los NNyJ que quedan depositados en un mismo dispositivo convivencial mientras dure su infancia y juventud, y quienes rotan permanentemente entre instituciones convivenciales por disconformidad con los dispositivos o, mayoritariamente, por propias lógicas expulsivas. La respuesta implícita es dilatar el tiempo hasta que alcance la mayoría de edad y deje de ser responsabilidad del SPPDN. Lo que subyace es el abandono (no programado, pero indefectible) de los NNyJ a lo que marque la suerte y el tiempo, instaurando lo que llamamos *trayectorias de expulsión* del SPPDN.

La falta de mecanismos de control y seguimiento de las medidas tomadas se evidencia en que un tercio de los NNyJ abordados por el SPPDN durante el año 2019 no fue entrevistado por el servicio local correspondiente. Esta afirmación se desprende de los datos brindados por el OPNyA, en los cuales declaran que durante el año 2019 han abordado la situación de 50.673 NNyJ y se realizaron 37.475 entrevistas con NNyJ y familiares, lo que supone un total de 13.198 casos abordados sin entrevista. Estas cifras permiten afirmar que al menos el 26% de los casos abordados no tuvo ninguna entrevista con el NNyJ o con familiares. Al menos ya que, si algunos casos abordados han tenido más de una de las entrevistas registradas, el número de aquellos NNyJ abordados sin entrevista sería todavía mayor. El porcentaje de casos abordados en los que no hubo ningún contacto con el NNyJ o su familia da cuenta de la discontinuidad en el seguimiento de las intervenciones, la precariedad de los planes de trabajos propuestos como estrategias de restitución de derechos, el incumplimiento del derecho a ser escuchado en cualquier etapa del procedimiento y a que su opinión sea tenida en cuenta al momento de determinar la forma de restablecer o preservar el derecho violado o amenazado. Es decir, ser considerado sujeto de derechos pleno con participación en los asuntos que lo afectan tal como lo establece en profundidad la observación general 12 del Comité de Derechos del Niño.

⁹ Datos provistos por el OPNyA para 2019.

¹⁰ *Ibidem*.

Soledad¹¹ tiene 16 años, desde sus 4 años se encuentra cumpliendo medidas de protección de derechos, habiendo transitado por diversas instituciones de niñez y, en dos oportunidades, por guardas pre-adoptivas que no concluyeron en adopción. La demanda de Soledad es contundente: “quiero una familia, no quiero vivir en un hogar”, sin embargo el SPPDN *no puede* garantizarlo. Sus hermanos y hermanas también han pasado por el SPPDN, incluso Soledad era identificada despectivamente en varias de las instituciones por las que transitaba como “la hermana de”, cargando de supuestos sobre cómo ella iría a comportarse a partir de esta adscripción familiar. Una de sus hermanas mayores es precisamente la joven que tras el cierre del hogar maternal Arrullo quedó en situación de calle con su bebé y estuvo varios días desaparecida (CPM, 2018: 272).

Cuando la CPM toma conocimiento de la situación, Soledad se encontraba en situación de calle y habitando como refugio su institución de referencia: el Hospital de Niños de La Plata. Si bien esta situación era conocida por los efectores del SPPDN intervinientes, habían optado por la inacción bajo la idea, infundada e irresponsable, de que la joven “no se conformaba con nada”. Esta afirmación derivaba de que en los últimos cuatro meses la joven había oscilado entre tres hogares convivenciales, oficiales y conveniados, que no habían podido trabajar con Soledad por distintos motivos y circunstancias. Entre uno y otro, el circuito se repetía entre dormir en plazas, hospitales, con alguna internación o estadía en guardia con observación, a recurrir a la amenaza de acciones auto y hetero-agresivas como forma de ser escuchada.

La demanda de intervención de la CPM surge a través del servicio social del Hospital de Niños de La Plata, que venía realizando un proceso de intervención con la joven desde hacía tres años y advertía la vulneración de derechos a la que estaba siendo expuesta por el mismo SPPDN. Si bien había una multiplicidad de actores dirimiendo sobre la vida de Soledad, las posturas de tales efectores oscilaban entre la resignación, la perplejidad y la des-responsabilización de sus competencias y obligaciones. Estas posturas se dirimían en la propuesta de la incorporación de la joven a un dispositivo especializado en padecimientos psiquiátricos, sin diagnóstico interdisciplinario que lo indicara ni procesos de atención de salud mental previos que pudieran dar cuenta de tal necesidad, lo que deja en evidencia una estrategia privativa de derechos y sin carácter de legalidad.

Frente a este escenario, la intervención de la CPM estuvo abocada a la promoción de mayores vías de comunicación y coordinación entre los efectores, convocando a una reunión conjunta de equipos de trabajo para acordar una estrategia de intervención. Para promover un abordaje de salud mental acorde a los derechos de la joven, se gestionó una vacante en el Centro Psicoasistencial del Plata, referencia en la ciudad de La Plata en el tratamiento de jóvenes.

La integralidad del abordaje es uno de los principios rectores del paradigma de protección integral en tanto se entiende que se deben construir intervenciones tendientes a garantizar la remoción de los obstáculos que impidan el libre ejercicio y goce de los derechos. Las intervenciones interinstitucionales deben incorporar las voces de los NNyJ, garantizando su participación activa en la resolución de los propios conflictos y decisiones sobre trayectorias de vida. Para que sean efectivos y situados en contextos dinámicos, estos abordajes deben ser pensados a mediano y largo plazo con revisiones permanentes y redefiniciones si hiciera falta. Sin embargo, uno de los

¹¹ Se utilizan nombres ficticios para resguardar la privacidad de la identidad de la joven.

principales obstáculos es la precariedad en las relaciones interinstitucionales, que se expresa en la falta de consenso entre las distintas agencias del Estado y los actores de la sociedad civil que componen la red de corresponsabilidad, como también en la interpretación errada de la integralidad entendiéndola y ejecutándola como *derivacionismo*.

El lugar que Soledad tiene en el SPPDN es compartido por cientos de niños/as y principalmente jóvenes de nuestra Provincia: es un no-lugar, en tanto ya no tienen nada para ofrecerles y, como si fuera poco, se los responsabiliza de esta privación: “no encaja”, “no sabe lo que quiere”, “nada le conforma”, “no se deja ayudar”, “se nos agotan los recursos”. No son los NNyJ quienes deben *encajar* en el SPPDN, por el contrario debe ser el SPPDN el que adecue sus recursos y competencias a la singularidad de cada NNyJ cuyos derechos se encuentran vulnerados. La irresponsabilidad de depositar en las trayectorias singulares de los NNyJ las causas del fracaso de los abordajes (más aún, de las propias condiciones estructurales de funcionamiento del SPPDN) pone en evidencia la necesidad de generar procesos de evaluación, revisión y redefinición de sus modalidades de intervención, recursos y dispositivos para ampliar su alcance a las demandas y necesidades de todos los NNyJ que hoy están siendo abandonados, expulsados e invisibilizados.

A 15 años de la promulgación de la ley 13.298 y de la creación del SPPDN, es momento de una revisión seria y responsable a partir de tres insumos indispensables: el propio diagnóstico a través de los datos y estadísticas existentes; las evaluaciones y apreciaciones del resto de los actores que integran la red de corresponsabilidad; y, por último, de los propios niños, niñas, adolescentes y jóvenes que transitan el sistema, y cuyas trayectorias de vida están atravesadas por las decisiones que el SPPDN tomó *sobre/por/para* ellos/as, generalmente *sin ellos/as* en tanto ciudadanos plenos con capacidad de agencia y de exigibilidad. La participación de NNyJ debe ser una condición necesaria para cualquier acción o decisión que los involucre, y no solamente un medio para la legitimación de prácticas, en términos de asentimiento y consentimiento.