

# MI DERECHO A TENER DERECHOS

Políticas públicas de autonomía  
progresiva y egreso dirigidas  
a adolescentes bajo cuidados  
alternativos en Santa Fe

MARÍA FLORENCIA BOTAZZI

Director: Profesor Javier Palummo



## AGRADECIMIENTOS

Gracias a los jóvenes que participaron en las entrevistas de esta tesis, por la predisposición al diálogo y a compartir sus experiencias.

Gracias a las y los trabajadores del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe por compartir generosamente sus saberes, los cuales significaron valiosos insumos para esta tesis.

Gracias a Melina Rovira, miembro de la Asociación Civil DONCEL, por participar también de las entrevistas y habilitar espacios de encuentro e intercambio.

Gracias a mis compañeras de la Defensoría Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe por acompañar desde Rosario mi tránsito por esta Maestría y por compartir ideas, convicciones y proyectos.

Gracias a mis compañeras y compañeros de cohorte por compartir sus saberes y sus ideas desde diferentes historias y geografías.

Gracias a Javier Palummo por aceptar acompañar y dirigir esta tesis.

Gracias al Centro Internacional de Estudios Políticos (CIEP), a la Universidad Nacional de San Martín y, de forma especial, al equipo que conforma la Maestría en Derechos Humanos y Democratización en América Latina y El Caribe.

Gracias a la red de afectos que acompañó este y tantos otros caminos. Por el amor y el apoyo.



No se puede querer autonomía sin quererla para todos  
y por ello no puede concebirse más que como una empresa colectiva.  
C. CASTORIADIS



# INTRODUCCIÓN

La presente investigación busca realizar un análisis de las políticas públicas de autonomía progresiva y preparación para el egreso de las y los adolescentes bajo cuidados alternativos en la provincia de Santa Fe entre los años 2015 y 2019. Se entiende por adolescentes bajo cuidados alternativos aquellos/as que han sido separados/as temporalmente de sus centros de vida, que se encuentran en alguna modalidad de cuidado de tipo residencial o familiar por haber sido dictada una Medida de Protección Excepcional.<sup>1</sup>

Las Medidas de Protección Excepcionales (MPE) se toman a partir de la comprobación acerca de que la separación de la niña, niño o adolescente de su centro de vida constituye el único medio de resguardar el derecho a la vida y/o a la integridad psicofísica (Reglamentación de la Ley 12967, artículo 51).<sup>2</sup> El tiempo de duración de estas no debe prolongarse por más de 180 días de acuerdo con lo establecido por la reforma del Código Civil y Comercial (2015), a fin de preservar a las niñas, niños y adolescentes mientras se continúa trabajando sobre las posibilidades de reparación de los derechos vulnerados.

La finalización de las medidas sucede por el cese de estas, lo que implica el retorno a la familia de origen, o la resolución definitiva de la medida, lo cual supone la declaración del estado de adoptabilidad o el ingreso al Programa de Autonomía Progresiva.

La población que ingresa a dicho programa tiene entre 13 y 18 años, y una vez que cumplen la mayoría de edad, ingresan de forma voluntaria al Programa Egresar, ambos pertenecientes al Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Santa Fe. Se trata de chicas y chicos que, por lo general, han transcurrido un

---

1 Existen diversas formas para referir a este grupo social tales como adolescentes sin cuidados parentales, adolescentes institucionalizados, adolescentes en acogimiento alternativo, adolescentes bajo cuidados alternativos, adolescentes en cuidados alternativos, adolescentes en cuidados residenciales. En este trabajo se utilizará preferentemente la denominación de adolescentes bajo cuidados alternativos, o bien en cuidados alternativos, y en ocasiones la de adolescentes en acogimiento alternativo.

2 Reglamentación de la Ley Provincial de Promoción y Protección Integral de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes n.º 12967, art. 51. Disponible en <https://www.santafe.gov.ar/normativa/getFile.php?id=76024&item=33933&cod=94a78ea66efb0ca72617e756518b1de3>

tiempo prolongado en el sistema de protección excepcional y no han sido adoptados ni tampoco se ha resuelto la revinculación con su familia de origen. En estos casos, es el Estado el principal agente de cuidado y el que debe garantizar las herramientas necesarias para los procesos de egreso del Sistema de Protección.

Las y los adolescentes que viven en modalidades de acogimiento alternativo tienen derecho a realizar un proceso de transición hacia la autonomía y la vida independiente. El mismo debe ser gradual, de la misma manera que sucede con las y los adolescentes que viven en contextos familiares, y tiene que estar acompañado desde el sistema de protección de derechos.

No obstante, se ha observado que, en reiteradas ocasiones, los egresos son abruptos y con escasa planificación (Vázquez, 2015). Esto último constituye una vulneración del derecho a la adquisición progresiva de la autonomía, garantizado por el artículo 5 de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989).

De acuerdo con lo expuesto, en el presente trabajo se indagará acerca de la relación existente entre el Estado y las y los adolescentes bajo cuidados alternativos, a través del análisis de las políticas públicas que se implementan en torno a este grupo poblacional.

Para ello, tomo en cuenta la concepción del Estado, en el marco de regímenes democráticos y, por lo tanto, como un actor central encargado de ampliar los horizontes de la ciudadanía, tal como sugiere O'Donnell (2008). Es decir que, más allá de sus atributos tradicionales, se espera que el Estado sea “promotor de los diversos aspectos de la ciudadanía —política, civil, social y cultural— entrañados por una democracia de suficiente plenitud y calidad” (O'Donnell, 2008: 25).

Además, comprendo a las políticas públicas como las formas institucionalizadas de la interacción entre el Estado y la sociedad, que revelan un proyecto de dirección política e ideológica del Estado, tal como propone Medellín Torres (1997). Ambas esferas de indagación, ciudadanía en tanto garantía y ejercicio de derechos, y dirección ideológica en tanto sentido político de las intervenciones estatales, son igualmente importantes para el estudio de la problemática propuesta.

## **1. Antecedentes y planteo del problema**

La construcción del objeto de estudio de esta tesis retoma un conjunto de investigaciones que, en un sentido amplio, estudiaron la relación entre el Estado y las infancias y adolescencias institucionalizadas. Un enfoque de tipo histórico da cuenta de la emergencia de la infancia y la adolescencia como categorías sociales diferenciadas del mundo adulto y describe los mecanismos estatales que se desplegaron alrededor de dicha categoría. Philippe Ariès (1960) analiza lo que él denomina como el “sentimiento de la infancia”, el cual “no se confunde con el afecto por los niños, sino que corresponde la conciencia de la particularidad infantil, que distingue esencialmente al niño del adulto. Dicha conciencia no existía en la sociedad medieval” (Ariès, 1960: 178). Sobre esta diferenciación se despliegan en las sociedades industriales distintas instituciones dedicadas a educar y controlar a los niños y adolescentes. Anthony Platt, por su parte, realiza una crítica

al movimiento conocido como pro-salvación del niño, que a fines del siglo XIX contribuyó a “crear instituciones especiales, judiciales y correccionales, para el encabezamiento del tratamiento y la vigilancia de los ‘jóvenes inquietantes’” (Platt, 1969: 31). La obra de Platt incluye aportes para pensar la noción de control social propia de la intervención estatal en el campo de la infancia y la adolescencia. También permite revisar críticamente los aspectos paternalistas y románticos que tales intervenciones suponen.<sup>3</sup>

En sintonía con Platt, Jacques Donzelot (1977) analiza el conjunto de prácticas de las familias burguesas alrededor de lo que denomina como la “conservación de los hijos”, fenómeno que se desenvuelve de forma paralela a la amenaza del poder tutelar sobre las familias pobres. Es decir, mientras se consolida la figura de los niños en el seno de las familias burguesas “se estrecha entorno de la familia pobre la tenaza de un poder tutelar” (Donzelot, 1977: 101-102). Este enfoque permite comprender que desde los inicios de los sistemas de tutelaje se evidencia una lógica de control social relacionada con la dimensión de clase.

Un segundo enfoque jurídico explica las consecuencias político-institucionales de la denominada protección especial de las niñas, niños y adolescentes.<sup>4</sup> Desde esta perspectiva se plantea la problemática de la discrecionalidad en las intervenciones y el dilema entre diferenciación y discriminación. García Méndez (1997) explica el surgimiento de una serie de discursos que normativizaron al cuerpo infantil y demarcaron los límites entre este y la adultez. De este modo, señala que la historia de la infancia será la historia de su control (García Méndez, 1999). Beloff (2001), por su parte, explica que la relación de la ley con los niños ha sido, desde los tiempos modernos, una relación de discriminación y agrega:

La respuesta estatal característica por décadas en América Latina (sobre todo mientras los Estados latinoamericanos tuvieron recursos para ello) fue el encierro de niños en instituciones para su cuidado, ayuda y reeducación, sin mayores diferencias si se trataba de un infractor o de quien en similar situación de desventaja social no cometía ningún crimen (Beloff, 2011: 409).

---

3 Platt analiza de forma pormenorizada las funciones y los objetivos de los reformatorios y de los tribunales de menores que a fines del s. XIX comienzan a desplegarse. En sus palabras: “El objeto de las instituciones de reformatorio está bien claro: no es el castigo por los delitos pasados, sino el adiestramiento para la utilidad futura” (Platt, 1969: 124), y sostiene que “la invención” de la delincuencia consolidó el estatus social inferior y la dependencia de los jóvenes de clase baja.

Otro aporte muy valioso del autor fue dar cuenta de la complejidad que asumió el Estado ante tales transformaciones, así como la emergencia de la mujer en tanto trabajadora social: “A pesar del empuje regresivo y nostálgico del movimiento, generó nuevos roles sociales y profesionales, en especial para la mujer. El nuevo empleo de trabajadora social combinaba elementos de un papel antiguo y en parte ficticio —baluarte de la vida familiar— con elementos de otro nuevo: el de mujer emancipada y de carrera con función de servicio social” (Platt, 1969: 116 y 117). Por otra parte, Platt da cuenta de los rasgos paternalistas y románticos de este movimiento, en sus palabras: “Idealmente, los salvadores del niño querían intervenir en la vida de los niños “predelincuentes” y tenerlos controlados hasta dejarlos inmunizados contra la “delincuencia”” (Platt, 1969: 125) Y más adelante afirma: “sus actitudes para con los jóvenes “delincuentes” eran en gran parte paternalistas y románticas, pero sus decretos iban respaldados por la fuerza. Confiaban en la benevolencia del gobierno y suponían análogamente la armonía de intereses entre los ‘delincuentes’ y los organismos de control social” (Platt, 1969: 187).

4 Tal como sostiene Beloff, el derecho de los niños a su protección especial se encuentra regulado en el Derecho Internacional prácticamente desde sus orígenes: “Se basa sobre el reconocimiento normativo de la vulnerabilidad esencial de los niños, dato fenomenológico presente en todas las culturas humanas a lo largo de la historia” (Beloff, 2009: 39).

La lógica de la diferencia que permitió identificar y diferenciar al niño del adulto provocó, al mismo tiempo, una lógica de la discriminación (Beloff, 2011). Estos aportes permiten reflexionar sobre las políticas orientadas a las y los adolescentes sin cuidados parentales que han sido institucionalizados con motivo de asegurar su protección y que afrontan la situación del egreso.

Por su parte, el trabajo de Alessandro Baratta (2004) en torno a la relación entre infancia y democracia se inscribe dentro de este enfoque y pone énfasis en la primacía de los derechos sociales. De este modo, señala que las políticas sociales básicas tienen una función primaria y general y que, con respecto a estas, todas las otras políticas deben ser subsidiarias y residuales (Baratta, 2004). Asimismo, Baratta señala la concepción dinámica del principio de la Convención sobre los derechos del niño (1989), lo cual supone un estándar mínimo para las normas del Estado social y para la regulación del desarrollo económico, a fin de que se respeten los criterios del desarrollo humano. Las normas de la Convención ofrecen una concepción dinámica de la igualdad en relación con las reglas del Estado de bienestar y de la solidaridad internacional (que apunta a una clase diferente de globalización de la que conocemos hoy) (Baratta, 2004).

El tercer enfoque que se recupera son los estudios provenientes del campo de la antropología y la psicología, los cuales hacen especial énfasis en el marco institucional y en las prácticas que allí se desenvuelven. En este sentido, Valeria Llobet (2010) aborda la cuestión de las instituciones en tanto productoras de la infancia, lo cual supone también que, mediante esta interacción, se posibilita la inclusión al espacio público y político de esta. Del mismo modo, además de ser un estatuto jurídico y una modalidad de integración social, la ciudadanía es un atributo de los sujetos construido en interacciones sociales dotadas de sentido (Llobet, 2010).

Por su parte, Carla Villalta (2010) sostiene que la intervención estatal sobre la infancia no puede comprenderse disociada de la intervención sobre las familias, aspecto que se puede relevar también en la obra de Donzelot (1977). Estos estudios permiten ir más allá de la disputa antagónica entre paradigmas (patronazgo vs. protección integral) y aportan insumos para indagar acerca de la administración estatal de la infancia. Ubica en el centro del debate las modalidades de intervención sobre un sector de la infancia a partir del análisis de los dispositivos diseñados para “proteger”, “garantizar” o “restituir” sus derechos.

Por último, un conjunto de trabajos se avocó a la realización de relevamientos e investigaciones específicas sobre la niñez institucionalizada y el egreso de las y los jóvenes de los sistemas de protección. En este sentido, se pueden identificar algunas de las investigaciones europeas orientadas a la cuestión específica de los egresos. Estas dan cuenta de las dificultades de las y los jóvenes para administrar un presupuesto familiar sin experiencia previa, así como de las dificultades en lo relativo a la inserción y la continuidad escolar (Stein y Carey, 1986). Asimismo, señalan que las autoridades locales deberían proporcionar marcos estables de referencia que propicien la continuidad del cuidado de las y los jóvenes hasta que los mismos puedan egresar de forma adecuada de los sistemas de protección, lo que sugiere una preparación gradual y holística prestando atención a las necesidades prácticas de autocuidado (salud, presupuesto, habilidades domésticas) (Stein y Wade, 2000).

Uno de los conceptos centrales de las investigaciones europeas es el de resiliencia (Rutter, 1999). Sobre esto explican que el procesamiento cognitivo y afectivo de las experiencias influye en el desarrollo o no de la resiliencia. En este fenómeno están involucrados múltiples factores de riesgo y protección (Rutter, 2000). Por otro lado, estas investigaciones indicaron que la transición de los sistemas de protección hacia la vida independiente presenta desafíos para la mayoría de los jóvenes, pero señalan que, quienes han dependido del bienestar infantil, son más vulnerables. Muchos cuentan con redes sociales débiles y necesitan ayuda para hacer frente a la responsabilidad de sus propias vidas (Storø, 2012).

En América Latina, los estudios referidos a esta temática estuvieron ligados a conocer y relevar las condiciones institucionales en las que viven las niñas, niños y adolescentes separados de sus familias, a la vez que se orientaron a estudiar la cuestión de los egresos de los sistemas de protección atendiendo a la importancia de las políticas públicas y del rol de los Estados. En esta línea, Palummo (2013) sostiene que en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe hay un uso desmedido de la institucionalización de niños por razones de protección. En ocasiones, la institucionalización implica explícitamente la privación de libertad. En otras, la privación de libertad es presentada como una consecuencia de la adopción de la medida de protección (Palummo, 2013). Respecto de las situaciones que motivan las institucionalizaciones, señala que se trata de una variedad de circunstancias y que dicha amplitud confiere una gran importancia a la actuación discrecional de las agencias que intervienen, lo que da lugar a prácticas discriminatorias.

En la misma sintonía, RELAF5 y UNICEF presentaron el estudio Medición y monitoreo de la desinstitucionalización de niñas, niños y adolescentes (2016). En este se afirma que la institucionalización ha sido históricamente la respuesta principal que se ha dado por parte de los Estados cuando, por razones de protección, los niños pierden o ven interrumpido el cuidado de sus familias de origen. A pesar de la evidencia existente respecto de la vulneración de derechos que se produce cuando un niño es separado de su familia, el mecanismo principal elegido es la internación en instituciones (RELAF y UNICEF, 2016).

Mariana Vázquez (2015), por su parte, señala que las y los adolescentes que viven en instituciones convivenciales tienen derecho a realizar un proceso de transición hacia la autonomía y la vida adulta. Este proceso debe ser gradual de la misma manera que sucede con los adolescentes que viven en contextos familiares y estar acompañado desde el sistema de protección de derechos. Ana Miranda (2012) agrega a este panorama que el estudio sobre las modalidades transicionales de los sistemas de protección en la Argentina y América Latina adquiere mayor complejidad a partir de un conjunto de especificidades que son propias de las sociedades capitalistas periféricas, asociadas a la desigualdad social. Se trata de un contexto donde conviven el abandono temprano de la escolaridad, el trabajo infantil, el autoempleo informal, la maternidad/paternidad temprana y la convivencia de varios grupos familiares en una misma unidad doméstica (Miranda, 2012).

---

5 Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar <https://www.relaf.org/>

Por su parte, el estudio llevado adelante por la Asociación Civil Aldeas Infantiles<sup>6</sup> (2017) señala, desde una perspectiva basada en el desarrollo de las personas, que la adolescencia inicia cuando comienzan los cambios propios de la pubescencia, pero no termina con la madurez sexual, sino con el logro de la autonomía psicológica y la autonomía económica. Asimismo, indica que impulsar procesos organizacionales de desarrollo de la autonomía progresiva de personas adolescentes y jóvenes es un elemento fundamental de la transversalización del enfoque de juventudes (Aldeas Infantiles, 2017: 5 y 19).

Otros estudios dentro de la región dan cuenta de la problemática del egreso de las y los jóvenes de los sistemas de protección desde un enfoque institucional (Domínguez y Baleiro, 2014 y 2017). Estos estudios se orientaron a reflexionar y relevar los aspectos institucionales que dificultan una política de egreso. Además, desarrollan el concepto de egreso forzado o autonomía anticipada, el cual refiere a la operación de violentar los ritmos de transición a la vida adulta (Domínguez y Baleiro, 2014: 25). Esto constituye una de las problemáticas sobresalientes junto con la falta de compromiso de las diferentes agencias del Estado.

La Red Latinoamericana de Egresados de Protección<sup>7</sup> (2018, 2020), conformada por organizaciones dedicadas a mejorar las condiciones de vida de los egresados de los sistemas de protección de la región, también ha realizado estudios significativos sobre la temática. En ellos hace especial énfasis en el derecho a la participación y en la importancia de tener en cuenta la opinión de las y los adolescentes en los procesos que los atañen, y sobre todo al derecho a la adquisición de la autonomía de forma progresiva. Lo que no implica solamente la creación de un complejo andamiaje institucional de promoción y protección de los derechos, sino también un cambio profundo en las prácticas de cuidado (Incarnato y Segade, 2018). Es decir que se trata no solo de un problema sobre los modelos de acogimiento residencial, sino que el desafío se orienta hacia la formulación de políticas públicas integrales de promoción y protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes que permitan generar modificaciones de largo plazo.

En este marco, se incluye el concepto corresponsabilidad parental del Estado, el cual supone la responsabilidad colectiva del Estado y sus miembros, empleados y agencias asociadas, para proporcionar la mejor atención y protección posible para los niños, niñas y adolescentes que están bajo su cuidado. Esto supone el trabajo en dos niveles: el primero, el nivel macro que incorpora los compromisos y define las responsabilidades dentro del Estado; y el segundo, el nivel micro que garantiza que las prácticas de cuidado alternativo estén suficientemente monitoreadas y alcancen un estándar mínimo de calidad, que incluye la etapa posterior al egreso (Incarnato y Segade, 2018).

En su último informe, La Red Latinoamericana de Egresados de Protección (2020) señala que el acompañamiento al egreso es una acción crucial, a la vez que “resulta evidente que cuanto más rica es la experiencia comunitaria del/de la adolescente durante su permanencia en un dispositivo residencial, más y mejores

---

6 Aldeas Infantiles <https://www.aldeasinfantiles.org.ar/>

7 Red Latinoamericana de Egresados de Protección <http://redegresadoslatam.org/>

oportunidades tienen de continuar su vida por fuera de la institución” (Borzese y Villalta, 2020: 117). Esto supone que, dentro de las instituciones de alojamiento, se deben garantizar los derechos a la vida en comunidad. Asimismo, indica que existe una reproducción acrítica de miradas que culpabilizan a las familias de las niñas, niños y adolescentes que se encuentran institucionalizados/as, junto con una mirada paternalista prevaleciente en las instituciones, lo cual oculta muchas veces las violaciones de derechos que allí acontecen. En este sentido, señala que la responsabilidad del cuidado no se agota en los dispositivos de cuidado, por lo que son necesarias acciones tendientes a fortalecer la articulación dentro de los Sistemas de Protección (Borzese y Villalta, 2020: 114).

De acuerdo con lo planteado por los distintos estudios, la autonomía progresiva se presenta como un derecho de las y los adolescentes que requiere de la intervención del Estado. Sobre esto, Gimol Pinto (2012) explica que, a menudo, suele considerarse que la preparación para el egreso de los adolescentes puede ser una actividad optativa; un taller que puede existir o no. En realidad, se trata de un derecho de los adolescentes, contemplado en el entramado normativo internacional y nacional con base constitucional, y en los ordenamientos locales. En sus palabras:

Con respecto al reconocimiento de la autonomía de los adolescentes, el Comité de los Derechos del Niño, en tanto órgano de aplicación y de interpretación de la Convención, ha sido muy claro sobre la inconveniencia de la finalización abrupta de la niñez cuando no se acompaña el proceso de crecimiento orientando en forma gradual hacia la autonomía de la vida adulta. En otras palabras, no es aceptable que, de un día para el otro, un niño, según establece el artículo primero de la Convención, pase a ser adulto, sin una suerte de acompañamiento preparatorio para tal vida adulta. (Pinto, 2012: 32).

La cuestión de las y los adolescentes en modalidades de cuidados alternativos adquiere una relevancia particular desde la perspectiva de los derechos humanos, tal como señala Pinto. Dicha perspectiva permite situar la cuestión desde un enfoque de derechos.

En la Provincia de Santa Fe, esta situación se presenta como una problemática relevante. Según los datos sistematizados por la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe, para el año 2017 el 48% de la población en acogimiento residencial tenía entre 11 y 18 años,<sup>8</sup> es decir que las y los adolescentes eran la población mayoritaria alojada en estas instituciones en la provincia para ese año.

En el año 2015, se creó el Programa de Fortalecimiento de la Autonomía Progresiva perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social de Santa Fe para dar respuesta a esta población. La iniciativa se sumó a las transformaciones políticas y normativas generadas por la Ley Nacional de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes n.º 26061 (2005) y la Ley

---

8 Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe (2017). Las Instituciones de Acogimiento en la Provincia de Santa Fe. Diagnóstico y aportes para la garantía y restitución de derechos de las niñas, niños y adolescentes separados de sus centros de vida. Rosario, Defensoría del Pueblo de Santa Fe. <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/publicacion-ia-2017- web.pdf>

Provincial n.º 12967 (2008), ambas en sintonía con la Convención sobre los Derechos del Niño (1989).

En el año 2017 se sancionó en Argentina la ley Nacional N° 27364, que creó el Programa de Acompañamiento para el Egreso de jóvenes sin cuidados parentales (PAE). Esta norma ha iniciado una serie de programas que trascienden la esfera de las agencias de niñez y comienzan a ocupar otros ámbitos del Estado a fin de garantizar derechos asociados al trabajo, la educación y la vivienda. Sin embargo, tanto los recursos disponibles como el alcance de las políticas se presentan como escasos o limitados.

Tales circunstancias dan cuenta del desafío que presenta producir conocimientos específicos sobre el funcionamiento del sistema, los entramados normativos, los marcos políticos y las necesidades propias de las y los adolescentes.

## 2. Enfoque analítico y metodológico

El objetivo general del presente trabajo es el de analizar las políticas públicas orientadas a la autonomía progresiva y la preparación para el egreso de las y los adolescentes en acogimiento alternativo en el período 2015-2019 en la provincia de Santa Fe.

Por su parte, los objetivos específicos son los siguientes:

► Describir el marco normativo que da sustento al derecho de las y los adolescentes en acogimiento alternativo a la autonomía progresiva y la preparación para el egreso.

► Caracterizar el Programa de Fortalecimiento de la Autonomía Progresiva y el Programa Egresar de la Provincia de Santa Fe.

► Identificar las capacidades existentes y los obstáculos principales para la concreción de proyectos de autonomía y preparación para el egreso de las y los adolescentes en acogimiento alternativo.

A partir de los objetivos mencionados y la naturaleza del estudio, utilicé el método conocido como Teoría Fundamentada (TF). El soporte epistemológico de este método radica en la vinculación entre un sujeto que busca la comprensión de un objeto a investigar mediante las acciones y significaciones de los participantes de la investigación (Charmaz 2013: 272). Lo anterior implica que el investigador recoge, codifica y analiza datos en forma simultánea (Soneira, 2006: 155) mas no sucesiva. En ello radica la singularidad de la TF como un proceso metódico, sistemático e interpretativo, propio del paradigma cualitativo (Bonilla-García y López-Suárez, 2016). La TF se caracteriza por ser flexible, ya que se pueden combinar métodos cuantitativos y cualitativos, además de diferentes técnicas de investigación.<sup>9</sup> Teniendo en cuenta este marco, para el desarrollo de

---

9 Tal como explican Bonilla-García y López-Suárez "El inicio de la TF se remonta al año de 1967. Sus creadores fueron B. Glaser y A. Strauss. En esta primera época de la TF, conocida como escuela clásica u ortodoxa, se combinan elementos cuantitativos como el empirismo cuantitativo y cualitativo como el interaccionismo simbólico (reinterpretación y redefinición de significados por parte de los sujetos), con la finalidad de construir teoría. La segunda época de la TF es propuesta por el mismo A. Strauss y por J. Corbin. Su perspectiva se conoce como la escuela reformulada, la cual rompió con la clásica, al impulsar de manera significativa al interaccionismo simbólico, lo que permitió la introducción de la TF a diversas disciplinas del

la presente investigación trabajé con las siguientes técnicas de relevamiento de información:

► Análisis Estadístico, el cual fue realizado a partir de datos e informes de organismos públicos de la Provincia de Santa Fe.

► Análisis Documental de Resoluciones y Decretos relativos al Sistema de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes y documentos teóricos e informes temáticos.

► Entrevistas, las cuales fueron realizadas a la coordinadora del Programa de Fortalecimiento de la Autonomía Progresiva entre los años 2015 y 2019 y actual coordinadora del Programa de Egresar, a un profesional miembro del equipo técnico de del Programa de Fortalecimiento de la Autonomía progresiva, a una referente de la Asociación Civil DONCEL en la ciudad de Rosario y a dos jóvenes y adolescentes que participan de los programas indicados.

► Análisis Presupuestario a partir de información relativa a las modalidades de alojamiento alternativo y al Sistema de Protección, específicamente en torno a la categoría presupuestaria “Protección del niño”.

Asimismo, tuve en cuenta el enfoque del análisis de políticas públicas. Este es un enfoque de carácter interdisciplinar que pretende superar las limitaciones de los tradicionales estudios administrativos, centrados en la descripción de estructuras político-administrativas y de procedimientos, que no prestaban atención al análisis de los resultados de la acción gubernamental. Esto supone observar al Estado por lo que hace (y deja de hacer), y por su capacidad para ello, y no tanto por la descripción de sus instituciones y estructuras gubernamentales (Fernández, 1996).

En este sentido, David Garson (1994), quien a su vez toma los aportes de Lindblom, refiere a dos tradiciones en el análisis de políticas públicas: la tradición sinóptica y la antisinóptica. La primera se orienta a un análisis global, partiendo de una identificación del análisis de sistemas como meta teoría y la optimización de valores como criterio de decisión. Por otra parte, la tradición antisinóptica acentúa los límites del conocimiento racional para abarcar sistemas de acción y toma como meta teoría al pluralismo. “Los criterios de decisión, en este caso, están vinculados con la racionalidad social, buscando alternativas satisfactorias y no necesariamente óptimas, demostrando la imposibilidad de los métodos racional-exhaustivos” (Garson, 1994: 151). Entre estas dos tradiciones, el presente trabajo se inclina por la tradición antisinóptica ya que permite un acercamiento más realista sobre el objeto a analizar, reconociendo la imposibilidad de una racionalidad exhaustiva (diferenciándose de la tradición sinóptica). A la vez rechaza el presupuesto sinóptico de disponer de la totalidad de la información y reconoce que las cuestiones de valor tienen influencia sobre la estructuración de políticas.

Se asume en este contexto como relevante el accionar del Estado, ya que I) cuenta con el respaldo de normas de cumplimiento supuestamente obligatorio y de una última ratio fundada en el control de superiores medios de coacción física;

---

saber, como fue el caso de la psicología. En el actual siglo XXI, una tercera escuela tiene un fuerte auge. Ésta es la constructivista que planteó K. Charmaz. Su propuesta es un rediseño al modelo positivista, cuestionando sus bases objetivistas, mediante un enfoque sistemático que fomenta la integración de (1) la experiencia subjetiva del investigador, como prioridad y (2) las condiciones sociales propias del objeto de estudio (Charmaz, 2013)” (Bonilla-García y López-Suárez, 2016).

y II) porque en general repercute sobre la sociedad más extensamente que las políticas privadas. Las tomas de posición del Estado, suelen ser importantes no solo por su posibilidad objetiva de producir importantes consecuencias, sino también porque así suelen considerarlo otros actores (Ozslak y O'Donnell, 1976: 116-120).

De acuerdo con lo planteado, en el presente trabajo se tuvo en cuenta la percepción de los actores entrevistados, a la vez que se contempló el marco de la política pública a fin de generar un estudio que dé cuenta del accionar del Estado en relación a la población de las y los adolescentes bajo cuidados alternativos que afrontan procesos de egreso de los sistemas de protección.

La problemática estudiada es relevante ya que se trata de una realidad poco explorada en el ámbito provincial. La creación de los programas seleccionados es reciente y supone una serie de desafíos para el Estado en materia de transversalidad, integralidad y territorialización de sus prácticas. Asimismo, la situación de las y los adolescentes bajo cuidados alternativos pone de manifiesto debates en torno al rol del Estado como garante de derechos, la organización social del cuidado y el ejercicio de la autonomía de los sujetos en el marco de sistemas democráticos.

La tesis está organizada en cuatro capítulos. En el primer capítulo se desarrollan los conceptos centrales que orientaron el análisis sobre el objeto de estudio, se trata del marco teórico de la tesis. El segundo capítulo desarrolla y analiza el derecho a la autonomía progresiva y el egreso de las y los adolescentes bajo cuidados alternativos desde el enfoque de los derechos humanos, la normativa nacional y provincial. En el tercer y cuarto capítulo se desarrollan los aspectos sustantivos de la tesis. Allí se caracteriza el programa de Fortalecimiento de la Autonomía Progresiva y el programa Egresar, a la vez que se problematizan los datos recabados en el transcurso de la investigación. Asimismo, se desarrollan una serie de hallazgos significativos de la investigación. Finalmente se comparten algunas reflexiones finales.

### **3. Consideraciones sobre el trabajo de campo**

El trabajo de campo de esta tesis se realizó en el marco del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) declarado el 19 de marzo del 2020 por el presidente Alberto Fernández debido a la pandemia provocada por la COVID-19 a nivel global. Por este motivo, las entrevistas realizadas se mantuvieron de forma virtual con cada uno de los actores considerados como relevantes para la obtención de información. Esto fue gracias a la predisposición de cada una de las personas convocadas. Es importante señalar que las dificultades de acceder a servicios de conectividad o bien de conexión telefónica afectaron la posibilidad de contar con un número mayor de entrevistados/as que los que aquí se presentan, fundamentalmente de aquellos/as adolescentes y jóvenes que se encuentran viviendo en instituciones de alojamiento del sistema de cuidados alternativos de la provincia, quienes están sujetos a las condiciones habitacionales que allí se disponen.

Pese a estas dificultades el trabajo se pudo desarrollar de forma favorable. Cabe mencionar que, debido a mi inserción profesional, cuento con un conocimiento previo sobre la temática que aquí se estudia, lo cual sirvió de base para la investigación desarrollada.

# AUTONOMÍA, CUIDADO Y DEMOCRACIA

Los procesos de construcción de autonomía y egreso de las y los adolescentes amparados por los sistemas de protección ponen en relación y en tensión una serie de conceptos tales como autonomía y democracia, cuidado e institucionalización, familia nuclear y multiplicidad de formas de hacer familia, garantía de derechos y condiciones de institucionalidad. En este apartado expongo tales conceptos con la intención de demostrar que no hay egresos posibles sin ejercicio de autonomía, y no hay ejercicio de autonomía sin garantía de derechos. De lo contrario, si tales condiciones no son posibles, estamos ante egresos anticipados o despojados de referencias y marcos de contención (Domínguez y Balerio, 2014).

## 1. Autonomía y democracia

Son muchos los autores que asocian directamente el surgimiento de la democracia moderna con la Revolución Francesa. En parte, porque, desde un punto de vista teórico-conceptual, fue con ella que se instituyeron los grandes principios modernos de libertad, igualdad y fraternidad. Pero “en parte también porque, desde un punto de vista estrictamente histórico, ya en los inicios de la Revolución se pueden encontrar los primeros intentos modernos de universalización del concepto” (Yannuzzi, 2007: 74).

De acuerdo con Norberto Bobbio:

Lo que se considera que cambió en el paso de la democracia de los antiguos a la democracia de los modernos, no es el titular del poder político, que siempre es el pueblo, entendido como el conjunto de ciudadanos a los que les toca en última instancia el derecho de tomar las decisiones colectivas, sino la manera, amplia o restringida, de ejercer ese derecho (Bobbio, 1989: 32).

De este modo, la democracia moderna instala la pregunta sobre la representación del poder. Alrededor de este interrogante se estructuraron diversas teorías y

escuelas de pensamiento. Así la Teoría Democrática incluye, por un lado, visiones procedimentales, las cuales estudian la estructuración, por medio de instituciones y procedimientos, de la sociedad democrática. Aquí se ubican los estudios de Robert Dahl (1971) y Joseph A. Schumpeter (1942), entre otros. Y, por otro lado, las visiones sustantivas de la democracia que se orientan al estudio del sentido simbólico y de los fundamentos sobre la representación del poder. Se trata de teorías que hacen énfasis en las representaciones sociales, el conflicto y, fundamentalmente, la configuración de las identidades y la alteridad. Se preguntan por los principios generadores de la democracia. Aquí podemos ubicar a Claude Lefort (1990), Cornelius Castoriadis (1975) y Hannah Arendt (1974).

En este marco y de acuerdo a los objetivos de este trabajo, se tomarán en cuenta los aportes derivados de las visiones sustantivas de la democracia. Esto supone considerar la realización de los sujetos en tanto individuos en el marco de sistemas democráticos que tienen por condición la igualdad política de sus miembros.

De acuerdo con Castoriadis, el concepto de autonomía se sitúa en el terreno de la política que, a diferencia de la técnica, es el terreno de la praxis (1975: 120). La praxis es una actividad consciente, aunque se apoya sobre un saber fragmentario y provisorio, ya que nunca puede existir un saber exhaustivo, y porque la praxis misma hace surgir constantemente un nuevo saber. En efecto, su objetivo no es la elucidación sino la transformación de lo dado (Castoriadis, 1975: 122). Castoriadis intenta comprender qué es un individuo autónomo y qué es una sociedad autónoma, y comienza por afirmar que la autonomía es darse la propia ley, en oposición con la heteronomía que supone la regulación por otro y por ende la alienación. Lo que sucede en sociedades heterónomas, donde el discurso es dado por otro, es que el sujeto no se dice, sino que es dicho por otro (Castoriadis, 1975: 162 y 163). En cambio, la autonomía supone un acto creativo, es la ruptura de la heteronomía. En sus palabras:

Las sociedades autónomas son aquellas en las que se reconoce como fuente de la ley a la misma sociedad, de allí resulta la posibilidad de interrogar y de cuestionar a la institución, la cual ha dejado de ser sagrada. Son aquellas sociedades que tienen la facultad de poner explícitamente en cuestión las leyes por ellas instituidas (Castoriadis, 1997: 199).

La autonomía implica entonces una dimensión social, que es la que aquí interesa, la cual no supone la eliminación del discurso del otro, sino la elaboración de este discurso en el que el otro no es material indiferente, sino que cuenta como contenido. La cuestión de la autonomía para Castoriadis conduce a un problema social y político propio de las democracias. No se puede querer autonomía sin quererla para todos y por ello no puede concebirse más que como una empresa colectiva (1975: 170). Es lo que Chantal Mouffe llama pluralismo agonístico, el cual implica invertir al enemigo por el adversario, es decir, reemplazar al antagonismo por el agonismo. Lo que permite comprender que el conflicto, propio de la constitución de una comunidad política, lejos de representar un peligro para la democracia es, en realidad, su condición misma de existencia (Mouffe, 2003: 70).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Mouffe elabora la noción de pluralismo agonístico retomando las ideas centrales de Carl Schmitt y

A partir de lo expuesto es posible afirmar que los debates en torno a la autonomía, en sus distintos niveles y contextos, ponen de relieve principios generadores de la propia democracia, ya que favorecen a “la formación de un poder social alrededor del poder político a través de la aparición de una heterogeneidad de reivindicaciones, lo que confirma la eficacia simbólica de los derechos” (Lefort, 1990: 28). Esto es posible gracias a la acción de los sujetos en la esfera pública, tal como nos propone pensar Hannah Arendt. El concepto de acción que sugiere la autora es el que permite “insertarnos en el mundo donde ya están presentes otros, pero creando una singularidad que antes no existía” (Arendt, 1974: 225). A partir de la acción podemos formar parte de lo común.<sup>2</sup>

La esfera pública es el lugar donde es posible la igualdad política y la distinción en tanto y en cuanto sujetos. La distinción es propia de la acción humana. En este sentido, es posible la revelación de la identidad. La acción no es el comienzo de algo, sino de alguien capaz de lograr la libertad (Birulés, 2007 en Arendt, 2007).

## 2. Autonomías en contexto

### 2.1. El enfoque generacional

En función de lo expuesto anteriormente, podemos afirmar que la autonomía supone una empresa colectiva que, al mismo tiempo, implica la aparición de los sujetos mediante la acción en la esfera pública en un acto que distingue a unos de otros pero que, al mismo tiempo, iguala en términos políticos. Ahora bien, surge el interrogante acerca de qué rasgos asume la autonomía en los contextos que interesan en este estudio, es decir, en las y los adolescentes y jóvenes. Para ello voy a contemplar la categoría de juventud. Sobre la misma Rossana Reguillo explica:

El concepto de juventud es propiamente una invención de la posguerra, en el sentido del surgimiento de un nuevo orden internacional que conformaba una geografía política en la que los vencedores accedían a inéditos estándares de vida e imponían sus estilos y valores. La sociedad reivindicó la existencia de los niños y los jóvenes, como sujetos de derechos y, especialmente, en el caso de los jóvenes, como sujetos de consumo (Reguillo, 2012: 23).

Reguillo sostiene que son tres los procesos socio-históricos que vuelven visibles a los jóvenes en la última mitad del siglo XX: “la reorganización económica

---

poniéndolas en discusión. Para Schmitt “la específica distinción de la cual es posible referir las acciones y los motivos políticos, es la distinción amigo – enemigo” (1984: 23). Aquí el enemigo es el otro, el extranjero, de modo que, en el caso extremo, sean posibles con él conflictos que no se resolverán mediante normas preestablecidas, ni tampoco mediante la intervención de un tercero descomprometido. Esta es la lógica que Mouffe pretende invertir por medio del pluralismo agonístico.

2 La acción se diferencia de otras dos dimensiones de la condición humana: la labor y el trabajo. Para Arendt tanto el *animal laborans* (labor) como el *homo faber* (trabajo) son apolíticos ya que están desprovistos de la acción y del discurso. La acción, sin embargo, solo es política si va acompañada de la palabra, del discurso. Es así como la pluralidad de Arendt nos permite revelar el movimiento del mundo a partir de las singularidades impredecibles que son los hombres. Tal como afirma en el capítulo cinco de La condición Humana, son dos las dimensiones con las que cuenta la pluralidad humana: el discurso y la acción, las cuales revelan la cualidad de ser distinto y los modos en que los seres humanos se presentan unos a otros, no como objeto físico sino como hombres (Arendt, 1974).

por la vía del aceleramiento industrial, científico y técnico, que implicó ajustes en la organización productiva de la sociedad; la oferta y el consumo cultural; y el discurso jurídico” (2012: 23). De este modo, a lo largo de la historia, la juventud ha atravesado diversas denominaciones, tales como: etapa de preparación y transición a la adultez; riesgo y trasgresión; problema para la sociedad; etapa de desarrollo social y sujeto de derecho; actor estratégico para el desarrollo; grupo social de aporte cultural y productivo; actor social y político (Krauskopf, 2004).

Además de las distintas denominaciones a lo largo de la historia, el período juvenil tiene valores distintos de acuerdo a las sociedades, estratos socio-económicos y culturas. Levi y Schmitt (1996) sostienen que las clasificaciones explícitas, como las edades de vida, el momento de la mayoría de edad o, desde el discurso biologicista, las transformaciones corporales, evidentemente no poseen sino un valor indicativo y resultarían insuficientes para definir y entender los contextos de una historia social y cultural de la juventud (Levi y Schmitt, 1996).

Mariana Chaves, por su parte, sostiene que la juventud es una noción que cobra significado únicamente cuando podemos enmarcarla en el tiempo y en el espacio, es decir, “reconocerla como categoría situada en el mundo social” (Chaves, 2006: 18 en Vommaro, 2015). Lo mismo sucede con los procesos de transiciones juveniles hacia la vida adulta. No resultan ser procesos estandarizados, lineales o secuenciales, sino que son procesos de transformación que responden a contextos específicos. La autonomía es sin duda una construcción en un contexto específico. En este sentido, la consideración de los jóvenes como generación nos permite aprehender un conjunto de relaciones sociales y políticas en las cuales estos se encuentran inmersos (Vommaro, 2015: 20 y 21) y a partir de los que la autonomía supone rasgos específicos. Aquí reside la importancia de realizar diagnósticos específicos sobre realidades singulares a fin de lograr procesos de egreso y de construcción de autonomía en clave democrática considerando el derecho a la participación y a la acción de los sujetos.

## 2.2. Autonomía en las y los adolescentes en sistemas de cuidados alternativos

Las y los adolescentes y jóvenes que viven bajo los cuidados que brindan los sistemas de protección comparten con el resto de sus pares la condición generacional. No obstante, atraviesan singularidades que requieren ser abordadas y acompañadas. Uno de estos rasgos sobresalientes está dado por haber pasado parte de la infancia y adolescencia en instituciones de alojamiento. Aquí se hace referencia a los procesos relativos a la institucionalización.

La institucionalización es considerada como un procedimiento de rehabilitación, resocialización, reinserción o reeducación. Pero esto implica que para ser rehabilitado alguien debió ser deshabilitado para vivir en sociedad dentro de su comunidad. Los niños y adolescentes que ingresan en instituciones quedan atrapados en dispositivos y circuitos que actúan por ellos, marcando estrictas pautas de conducta y manejando su vida lejos de su contexto familiar y social (Zsögön, 2016). Estas características fueron analizadas por Erving Goffman en su obra *Internados* (2001). Dentro de la caracterización que realiza, el autor ubica a las instituciones para niñas, niños y adolescentes y explica que allí se manejan

las necesidades humanas mediante la organización burocrática (Goffman, 2001), razón por la cual la despersonalización es un efecto de la institucionalización o, mejor dicho, uno de sus fines.

Sobre esto, es importante mencionar que, pese a los avances surgidos a partir de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), los cuales se desarrollan en detalle en el siguiente capítulo, los sistemas de protección de derechos, por medio de las instituciones, continúan sosteniendo lógicas asociadas al control, lo que provoca escenarios adversos para el desenvolvimiento de la autonomía. A fin de poder estudiar tales lógicas, la noción de dispositivo resulta de utilidad y pertinencia teórica. De acuerdo con Foucault:

Un dispositivo es, en primer lugar, un conjunto resueltamente heterogéneo que incluye discursos, instituciones, instalaciones arquitectónicas, decisiones reglamentarias, leyes, medidas administrativas, enunciados científicos, proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas, brevemente, lo dicho y también lo no-dicho, estos son los elementos del dispositivo. El dispositivo mismo es la red que puede establecerse entre estos elementos (Foucault, 1983: 183, 184).

Siguiendo esta concepción, un dispositivo cumple siempre una función estratégica y está inscripto en relaciones de poder. La naturaleza estratégica del dispositivo supone que se trata de cierta manipulación de las relaciones de fuerza, ya sea para desarrollarlas en una dirección concreta, ya sea para bloquearlas, para estabilizarlas, utilizarlas, etc. (Foucault, 1983).

Por su parte, Deleuze, tomando los aportes de Foucault, define la noción de dispositivo del siguiente modo:

Un dispositivo es un conjunto multilíneal y bidimensional, una máquina para saber y para hacer hablar. Los dispositivos están compuestos por líneas de visibilidad, enunciación, fuerza, objetivación, ruptura, fisura, fractura, etc., que al entre cruzarse y mezclarse tienen capacidad de suscitar otras mediante variaciones de disposición (Deleuze *et al.*, 1990: 115).

Los dispositivos, entonces, operan como máquinas de visibilidad, en la medida en que establecen regímenes de visibilidad e invisibilidad. Junto a los regímenes de visibilidad se instituyen los regímenes de enunciación: aquello que es posible de ser dicho. Así “un dispositivo supone tanto las condiciones de posibilidad de lo visible irrenunciable, como sus invisibles y sus silencios” (Fernández, 2008: 113 y 114).

El concepto “dispositivo” puede ser utilizado para dar cuenta de las múltiples intervenciones del Estado hacia las y los adolescentes bajo cuidados alternativos. Permite visibilizar prácticas e identificar las condiciones de posibilidad o imposibilidad que subyacen en las mismas a fin de garantizar la construcción de la autonomía. La Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (2018) define la noción de dispositivo de la siguiente manera:

Una red de relaciones que se pueden establecer entre elementos heterogéneos como discursos, instituciones, arquitectura, reglamentos, medidas administrativas, enunciados científicos; lo dicho y lo no dicho. El dispositivo mismo es el entramado establecido entre

estos elementos heterogéneos, discursivos y extra-discursivos. En este caso en particular, se refiere a una serie de prácticas cuya función estratégica es el alojamiento de niñas, niños y adolescentes y la restitución de sus derechos vulnerados (Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, 2017: 8).

Es en el marco de estos dispositivos donde se presenta la necesidad de desarrollar políticas dirigidas a la realización de la autonomía de las niñas, niños y adolescentes allí alojados y, especialmente, de las y los adolescentes y jóvenes que deben afrontar procesos de egresos de los sistemas de protección.

### 2.3. Aproximación conceptual a las nociones de proceso de autonomía y preparación para el egreso

Los procesos de autonomía y de preparación para el egreso en el marco de los dispositivos de alojamiento pueden ser definidos y analizados desde diferentes perspectivas, tales como las psicosociales, las generacionales o bien las perspectivas institucionales y políticas. Pese a las diferentes miradas, es importante señalar que se trata de dos categorías sumamente relacionadas, a tal punto de que una sin la otra carece de sentido. Sin embargo, en un esfuerzo por conceptualizar ambas categorías e ilustrar sus elementos centrales, diré lo siguiente. A los fines de este trabajo, se entiende que los procesos de autonomía en el marco de los sistemas de cuidados alternativos podrían comprenderse como un conjunto de prácticas que deberían ordenarse de manera integral entre los actores intervinientes y de forma participativa en relación a las y los adolescentes involucrados, con centralidad en las políticas públicas y las responsabilidades de los Estados.

Asimismo, es importante señalar que los procesos de autonomía no son lineales y no tienen que ver con métodos formales de adquisición de conocimientos, sino que se inscriben dentro de lógicas sinérgicas y transdisciplinarias. Se trata de un conjunto de herramientas y habilidades necesarias para la vida adulta que deben empezar a trabajarse desde el inicio del ingreso de la niña, niño o adolescente al sistema de cuidados alternativos (Vázquez, 2015). Por lo tanto, son procesos signados por la necesidad del acompañamiento cercano, afectivo y estable de adultos responsables y formados que oficien de orientadores.

Además de este andamiaje político e institucional, los procesos de autonomía en estos contextos constituyen un derecho de las y los adolescentes, tal como se verá con más detenimiento en el segundo capítulo. Este derecho se debe manifestar de forma procesual, tal como ya se expresó y por medio de estrategias graduales, de la misma manera que sucede con los adolescentes que viven en contextos familiares.

En modo alguno aquí se concibe la autonomía como una forma de independencia en sentido individual, sino que se la identifica en el marco de una empresa colectiva, tal como señala Castoriadis (1971), formada por diversos actores a través de los cuales sea posible tejer lazos vinculares, afectivos y de referencia. A su vez, los procesos de autonomía deben estar enmarcados en instituciones en las cuales se habiliten experiencias de protección y contención a los fines de que las y los adolescentes puedan elaborar ideas propias y tomar decisiones de acuerdo con cada etapa vital. La idea de ensayo y error debe estar presente, de modo tal que

las y los adolescentes puedan explorar sin la necesidad de tomar decisiones definitivas sino provisorias en función de sus necesidades y deseos.

Con respecto a los procesos de egreso, es importante señalar que, en contraste con las transiciones extendidas que la mayoría de los jóvenes realiza en contextos de familia, para quienes abandonan el sistema de protección el pasaje a la edad adulta puede ser una transición más corta, más pronunciada y, a menudo, más vulnerable (Vázquez, 2015). En este sentido, en las lógicas de los egresos se debería imponer el mismo criterio de procesualidad que en los trayectos de autonomía, aunque en el caso de los egresos la necesidad de recursos financieros, habitacionales y de inserción laboral se presentan como fundamentales. De lo contrario, los egresos se transforman en expulsiones del propio sistema, o bien, en egresos anticipados (Domínguez y Balerio, 2014).

De forma específica, estos procesos suponen sostener una estrategia sistemática e integral de acompañamiento y seguimiento pre- y posegreso de los jóvenes. El acompañamiento más allá de la mayoría de edad no debe considerarse como una opción sino como una obligación de los Estados (Vázquez, 2015). Es decir, es un derecho de los adolescentes y jóvenes, contemplado en el entramado normativo internacional y nacional con base constitucional, y en los ordenamientos locales (Pinto, 2012).

Asimismo, el egreso se relaciona con una trama narrativa: la construcción de un relato vital que otorgue sentido a la vida que el adolescente está viviendo (Balerio y Collette, 2014), lo cual supone una relación entre los tiempos subjetivos de los adolescentes y los tiempos de las instituciones.

Finalmente, es importante señalar que en los procesos de egreso es necesario contemplar las diversas realidades de las y los jóvenes, fundamentalmente el reconocimiento de quienes son padres o madres o quienes tienen familiares a cargo. De este modo, los acompañamientos deberían contemplar estas situaciones de manera diferenciada.

### **3. Derecho al cuidado**

#### **3.1. La organización social del cuidado y las nuevas formas de hacer familia**

En el marco de los dispositivos de alojamiento y del eventual egreso de estos, la cuestión del cuidado ocupa un lugar central. En efecto, es el motivo por el cual interviene el Estado ya que la familia, como ámbito asignado jurídica y culturalmente para las tareas de cuidado, se encuentra inhabilitada temporalmente para desempeñar su función.

De acuerdo con Pautassi: “El cuidado no solo es un concepto polisémico, sino claramente transversal, ya que incluye todo el ciclo de vida de una persona, con distintos grados de dependencia y que atraviesa además el ámbito privado y el público” (2018: 723-724). En este sentido, el cuidado interpela a la organización social en su conjunto y a las prácticas allí instituidas. Se encuentra en el límite entre la esfera pública y la esfera privada.

Por ello, es preciso remontarnos a la configuración histórica de la organización social del cuidado.

A partir de la consolidación de las sociedades industriales y el modelo del trabajador asalariado en clave masculina y único sostén del hogar, la división público-privado se instala

relegando a las mujeres al ámbito familiar y al trabajo no remunerado y ubicando a los hijos como propiedad de la familia nuclear (Faur, 2014: 27).

Por esta razón, y por el predominio de la naturalización de la familia (Jelin, 2010), es que el terreno del cuidado es un ámbito no reconocido como trabajo. Por ello, existen dificultades para poder visibilizarlo como un derecho, ya que, a diferencia de lo que sucede en otros ámbitos como el laboral, en el ámbito privado no suele haber discusión acerca de la participación de las mujeres, tal como sostiene Pautassi:

En el ámbito del cuidado no remunerado, tanto al interior de los hogares, debido a la asimetría intergeneracional e intragénero que existe, las condiciones en que se “satisface” el cuidado no resultan espacio de discusión en torno a su distribución, pero sí se presupone la calidad y disponibilidad de las mujeres para realizarlo (Pautassi, 2018: 724).

En efecto, la cuestión socialmente problematizada que involucra el acto de cuidar, como también el acto de recibir cuidados, emerge a partir de conflictos propios de las formas tradicionales de provisión del cuidado (Pautassi, 2018). Es decir, emerge en tanto indicador de la escasa oferta pública y la débil infraestructura para garantizar cuidados adecuados en cada etapa vital. En las formas entendidas como tradicionales, la única estrategia de resolución sobre los cuidados es a través de ingresos monetarios suficientes para acceder a una oferta privada (Pautassi, 2018). Esto repercute, entre otras cosas, en el cuidado de las niñas, niños y adolescentes y, eventualmente, en la separación de los mismos de sus centros de vida, atravesados estos últimos por la débil arquitectura estatal para favorecer cuidados adecuados y acompañar a las y los adultos cuidadores. De allí la relevancia de este concepto en el marco de este trabajo.

Es posible, no obstante, rastrear la presencia del cuidado en los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos. Según Pautassi:

El primer acuerdo para el reconocimiento del cuidado como derecho, se plasmó en el Consenso de Quito, en el marco de la X Conferencia Regional de la Mujer (2007), en el cual los gobiernos de la región asumieron el compromiso de formular y aplicar políticas de Estado que favorezcan la responsabilidad compartida equitativamente entre mujeres y hombres en el ámbito familiar, superando los estereotipos de género, reconociendo la importancia del cuidado y del trabajo doméstico para la reproducción económica y el bienestar de la sociedad como una de las formas de superar la división sexual del trabajo (2018: 732).

En este mismo sentido, Pautassi señala que tales acuerdos fueron retomados en el Consenso de Brasilia (2010) durante la XI Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe y en las dos conferencias subsiguientes de República Dominicana (2013) y Uruguay (2016). A estos acuerdos se suma la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores, sancionada por la Asamblea General de la OEA en 2015, la cual hace explícita referencia al derecho a un sistema integral de cuidado para este grupo poblacional. Finalmente, señala la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas con sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en la cual se reconocen los cuidados y el trabajo doméstico no

remunerado mediante servicios públicos, infraestructura y políticas de protección social (Pautassi, 2018).

En el campo de la niñez y la adolescencia no existen instrumentos de tales características, aunque en el ámbito conocido como el “soft law” se encuentran las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, aprobadas por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre del año 2009. Se trata de un documento fundamental para orientar las prácticas relativas al cuidado de niñas, niños y adolescentes separados de sus centros de vida. En adición a las Directrices, es importante mencionar que los instrumentos de protección antes señalados atañen a las familias y, por ende, a las personas adultas encargadas de los cuidados de las niñas, niños y adolescentes.

Por ello aquí es relevante la discusión en torno al derecho al cuidado junto con la discusión sobre la conformación de las familias, ya que permite problematizar la situación de las niñas y niños separados de sus centros de vida y, de forma particular, de las y los adolescentes en tales circunstancias. Estos últimos, además de haber visto vulnerado su derecho a vivir en familia, se encuentran teniendo que afrontar procesos de egresos de los sistemas de protección debido a estar próximos a cumplir la mayoría de edad, lo que vuelve a instalar la pregunta acerca de lo familiar. Esta situación supone, por un lado, reconocer que la familia nuclear arquetípica está muy lejos de cualquier ideal democrático: se trata de una organización social patriarcal, donde el jefe de familia concentra el poder y, tanto los hijos y las hijas como la esposa-madre desempeñan papeles anclados en la subordinación del jefe (Jelin, 2010) y, por otro lado, admitir la “aparición de una multiplicidad de formas de familia y convivencia como parte de los procesos de democratización de la vida cotidiana y de la extensión del derecho a tener derechos (Jelin, 2010: 41). Por ello es fundamental incorporar nuevos modos de familias que supongan vínculos de protección, solidaridad, compromiso, afectos y responsabilidad (Jelin, 2010) a partir de lazos afectivos que puedan o no estar basados en la consanguinidad, sobre la base de sistemas que garanticen el cuidado.

En este marco, la función del Estado se presenta central y no accesoria ya que, en relación al cuidado, puede actuar —o no— como un gran nivelador de oportunidades (Faur, 2014: 41), en este caso, para las y los adolescentes que se encuentran bajo cuidados alternativos y que necesitan construir procesos de autonomía y preparación para el egreso en el marco de redes afectivas y de la disponibilidad de recursos para afrontar trayectos de vida independiente.

### 3.2. Resignificar los cuidados institucionales y familiares desde el enfoque de género<sup>3</sup> Pese a los cambios que se están produciendo en el ámbito familiar y a los

---

<sup>3</sup> Es pertinente señalar que en esta tesis no se desarrolla la categoría conceptual de género, aunque sí se utiliza la noción de enfoque de género en políticas públicas. No obstante, es importante mencionar que comprendo al género como “como un artificio ambiguo” que indica que hombre y masculino pueden significar tanto un cuerpo de mujer como uno de hombre, y mujer y femenino tanto uno de hombre como uno de mujer, tal como explica Butler en *El género en disputa* (1990). En sus palabras: “el género es una complejidad cuya totalidad se posterga de manera permanente, nunca aparece completa en una determinada coyuntura en el tiempo. Así, una coalición abierta creará identidades que alternadamente se instauren y se abandonen en función de los objetivos del momento; se tratará de un conjunto abierto que permita múltiples coincidencias y discrepancias sin obediencia a un reílos normativo de definición cerrada” (Butler, 1990: 70).

consensos cada vez más sólidos en torno a la participación femenina en el mercado laboral, las mujeres siguen ocupando el lugar de responsables naturales de las tareas del hogar y la crianza, lo cual constituye el núcleo duro de la organización del tejido social en torno al cuidado y aquello que requiere ser resignificado (Faur, 2014: 67).

Al respecto Elisabeth Badinter (1981) señala:

Hemos concebido durante tanto tiempo el amor maternal en términos de instinto, que de buena gana creemos que se trata de un comportamiento arraigado en la naturaleza de la mujer cualquiera sea el tiempo y el espacio que la rodean (...) El amor maternal es solo un sentimiento humano. Y es, como todo sentimiento, incierto, frágil e imperfecto. Contrariamente a las ideas que hemos recibido, tal vez no esté profundamente inscrito en la naturaleza femenina. Si observamos la evolución de las actitudes maternas comprobamos que el interés y la dedicación al niño se manifiestan o no. La ternura existe o no. Las diferentes maneras de expresar el amor maternal van del más al menos, pasando por nada o casi nada (Badinter, 1981: 12 y 14).

En este sentido, para situar al cuidado como un derecho y refutar el mandato histórico acerca de las madres como las mejores cuidadoras, es necesario incluir el enfoque de género. De acuerdo con Pautassi:

El género como categoría del campo de las ciencias sociales es una de las contribuciones teóricas más significativas del feminismo contemporáneo. El concepto de género define aquello que ya formaba parte de la vida cotidiana y comienza de este modo una amplia producción de teorías e investigaciones que reconstruyen las historias de las diversas formas de ser mujer y de ser varón. Este marco teórico inédito promovió un conjunto de ideas, metodologías y técnicas que permitieron cuestionar y analizar las formas en que los grupos sociales han construido y asignado papeles para las mujeres y para los varones, las actividades que desarrollan, los espacios que habitan, los rasgos que los definen y el poder que detentan. En conjunto, estas ideas y técnicas proponen una nueva mirada a la realidad, definida como “enfoque de género”, que se instituye como un prisma que permite desentrañar aquellos aspectos que de otra manera permanecerían invisibles (2011: 280).

Siguiendo esta definición, podemos decir que, en rigor, el enfoque de género da cuenta de la presencia de una estructura de poder asimétrica que asigna valores, posiciones, hábitos, diferenciales a cada uno de los sexos y por ende estructura un sistema de relaciones de poder conforme a ello, “el cual se ha conformado como una lógica cultural, social, económica y política omnipresente en todas las esferas de las relaciones sociales” (Pautassi, 2011: 282)

En el caso de los sistemas de protección, la cuestión del enfoque de género resulta ser un desafío que da cuenta de una serie de conflictividades propias de la sociedad pero que, en este escenario, se cristalizan mediante prácticas que asignan lugares fijos a los sujetos en el marco de un sistema binario de relaciones. María Luisa Femenías explica este concepto del siguiente modo:

¿A qué me refiero cuando digo “binarismo” o “dimorfismo sexual”? En principio, a un conjunto de creencias de tipo conservador y claramente patriarcal que sostiene que i) los sexos son dos y sólo dos: varón y mujer; ii) las relaciones sexuales tienen como fin

la procreación y sólo la procreación y iii) la familia “natural” es patriarcal, monogámica, heterosexual y para toda la vida (como lo son los sexos, los deseos o las identidades (Femenías, 2015: 168-186).

El concepto de binarismo tiene efectos directos en los sistemas de cuidados alternativos. Las instituciones de alojamiento, por ejemplo, suelen estar organizadas por sexo y no por género. Esta distinción no contempla la existencia de niñas o niños trans, ni tampoco las necesidades particulares de cada caso o la existencia de identidades autopercibidas, o bien el acompañamiento para habilitar tales procesos.

Asimismo, la preparación para el egreso, como muchos de los procesos sociales en nuestras sociedades, suelen estar atravesados por estereotipos de género, los cuales hacen referencia a “la construcción o comprensión de los hombres y las mujeres, debido a la diferencia entre sus funciones físicas, biológicas, sexuales y sociales, lo que provoca desigualdades históricas” (Cook y Cusack, 2010: 17).

La incorporación del enfoque de género en las políticas públicas de cuidado, alojamiento y preparación para el egreso permite visibilizar problemáticas y desigualdades históricas que atañen al conjunto de las políticas sociales, a la vez que favorece a la resignificación de las formas de organización del cuidado, la construcción de la autonomía y el ejercicio de la ciudadanía.

De acuerdo con lo planteado, la propuesta por resignificar los cuidados institucionales y familiares supone incluir el enfoque de género en las prácticas de intervención y en el diseño de políticas públicas e incorporar aspectos transversales como los referidos a la educación sexual integral, la participación y la ampliación de propuestas socio-culturales y recreativas que puedan ser inclusivas y que no reproduzcan estereotipos de género; así como también abordar aspectos referidos al ejercicio de la maternidad y la paternidad en condiciones de igualdad.

#### **4. Condiciones de institucionalidad para la garantía de derechos y la preparación para el egreso**

En el marco de las políticas de egreso y autonomía progresiva, los derechos sociales cobran una particular relevancia. La garantía de estos derechos implica que los Estados no solo tienen que llevar adelante obligaciones negativas –es decir, abstenerse de afectar indebidamente algún derecho–, sino que también deben llevar adelante acciones positivas para garantizar derechos en condiciones de igualdad y no discriminación. Los derechos sociales tienen rasgos específicos que Abramovich y Courtis (2006) destacan:

► Se trata de derechos de grupos y no de individuos. El individuo goza de sus beneficios en la medida de su pertenencia a un grupo social. Se trata de un derecho del individuo situado o calificado grupalmente.

► Son derechos que se orientan a las desigualdades, pretenden constituirse en instrumentos de equiparación, igualación o compensación. Reconocen la desigualdad material.

► Están ligados a una sociología orientada a señalar cuáles son las relaciones sociales existentes y los grupos sociales desventajados.

Las obligaciones positivas de los Estados para garantizar estos derechos requieren del funcionamiento de organismos de protección y vigilancia y de tribunales u otros mecanismos de carácter jurisdiccional. Con ello se quiere decir que para garantizar efectivamente los derechos sociales son necesarias no solo prestaciones o acceso a servicios, sino ciertas condiciones de institucionalidad, tal como sostienen Abramovich y Courtis (2006).

En el caso que aquí se estudia esta idea es fundamental, ya que las niñas, niños y adolescentes que se encuentran dentro de los sistemas de protección conforman una población que no solo necesita de las instituciones del Estado para hacer ejercicio de sus derechos, sino que viven en ellas. Sus cuidadores, en la mayoría de los casos, son agentes del Estado, trabajadoras y trabajadores, nucleados en diferentes agencias estatales, instituciones oficiales o en convenio con el Estado. De modo tal que, la garantía de derechos y la institucionalidad, que de por sí constituyen una estrecha relación, en este caso forman parte del núcleo de la problemática.

Contemporáneamente, el derecho social ha sido permeable a un nuevo tipo de reivindicaciones que no están vinculadas con la distribución de la renta sino con demandas de reconocimiento (por oposición a las demandas de redistribución), y están asociadas a grupos históricamente discriminados, postergados o desventajados (Abramovich y Courtis, 2006).

Los elementos señalados permiten reflexionar sobre la problemática planteada en este trabajo desde diferentes aspectos, tales como institucionalidad y acceso a derechos, reconocimiento y redistribución, autonomía y satisfacción de necesidades básicas. Estos tres elementos entran en tensión cuando nos referimos a las y los adolescentes en modalidades de cuidados alternativos. Los interrogantes que se presentan en este sentido pueden ser varios. ¿Qué institucionalidad es necesaria para garantizar los derechos de esta población? ¿Desde qué nociones de institucionalidad se protege y se garantizan derechos? ¿Cuáles son las ideas en disputa? ¿Cómo se puede proteger y cuidar sin lesionar la libertad y la autonomía?

Es posible afirmar que en el enfoque de derechos en la gestión de políticas sociales emergen algunas respuestas posibles a los interrogantes planteados. Este enfoque puede comprenderse del siguiente modo:

El enfoque de derechos en un plano ideológico se plantea, por un lado, como un posicionamiento político lo suficientemente general para debatir su interpretación en cada contexto particular. A la vez, en el plano de la gestión de políticas y servicios sociales, se erige como una lógica de intervención que implica un posicionamiento de y una interpelación a los involucrados en calidad de sujetos con derechos y obligaciones. En las áreas sociales, el posicionamiento de las personas y grupos como sujetos de derechos hace referencia a la obligación de los actores estatales de dar respuestas y generar las condiciones de posibilidad para garantizar la accesibilidad a los derechos, a la vez que refiere al ejercicio activo de la ciudadanía en las interfaces de los procesos de gestión (Rossi y Moro, 2014: 15).

En ambos planos, ideológico y de gestión (inherentemente imbricados), el enfoque de derechos plantea la centralidad del principio de igualdad y no discriminación como horizonte de las intervenciones estatales. Además de la inscripción de la perspectiva de derechos en un proyecto político de transformación social,

hace falta desarrollar y consolidar una cultura, una institucionalidad y una forma de hacer gestión pública acorde al mismo (Rossi y Moro, 2014).

Entre los atributos de la institucionalidad se encuentra, en primer lugar, la integralidad, la cual consiste en considerar los problemas sociales con un sentido abarcativo, involucrando todas las esferas o aspectos interrelacionados y no de manera autónoma o sectorial. “Está asociada a la noción de indivisibilidad, interdependencia y complementariedad de los derechos sociales y con las otras categorías de derechos (políticos y civiles)” (Quiroga, 2010: 18). Además de la integralidad, existen otros atributos, tales como: universalidad, equidad, participación, empoderamiento/potenciación, progresividad, no discriminación y exigibilidad, todos ellos igualmente importantes.

La referencia a la dimensión institucional da cuenta de

su impronta estructural y estructurante para los procesos de políticas públicas que no se generan en el vacío, sino que se producen en un ámbito institucional particular que lo antecede y lo condiciona. Los sujetos involucrados de las políticas actúan y se relacionan al interior de cierto marco institucional (formal e informal) preexistente y, por tanto, restringe, regula y orienta las acciones y los sentidos de los procesos de políticas públicas (Rossi y Moro, 2014: 152).

Si añadimos a esta conceptualización la noción de Estado que señalamos en la introducción de este trabajo, en tanto y en cuanto actor central encargado de ampliar los horizontes de la ciudadanía –tal como sugiere O’Donnell (2008)– es probable que los procesos de construcción de autonomía y de preparación para el egreso puedan darse en el marco más amplio de procesos democratizadores de las vidas de los sujetos y de las instituciones que los alojan.



# EL DERECHO DE LAS Y LOS ADOLESCENTES BAJO CUIDADOS ALTERNATIVOS A LA AUTONOMÍA PROGRESIVA Y LA PREPARACIÓN PARA EL EGRESO

En este capítulo expongo y analizo el marco normativo que da sustento al derecho de las y los adolescentes bajo cuidados alternativos a la autonomía progresiva y la preparación para el egreso. A fin de reconocer la evolución de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, doy cuenta en primer lugar de los instrumentos relacionados a la protección de la infancia y la adolescencia dentro del ámbito familiar en el marco de lo que se conoce como paradigma de la protección especial o irregular. Este paradigma, anterior a la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), es conocido como “modelo tutelar”, “filantrópico”, “de la situación irregular” o “asistencialista” y tenía como punto de partida la consideración del menor como objeto de protección, circunstancia que legitimaba prácticas penocustodiales y represivas encubiertas (Beloff, 2009).

Luego, analizo los derechos de las niñas, niños y adolescentes más allá del ámbito familiar y en el marco del paradigma de la protección integral propio de la Convención sobre los Derechos del Niño. Asimismo, pongo especial atención al principio de autonomía progresiva y el derecho a la preparación para el egreso de los sistemas de cuidados alternativos.

Finalmente, desarrollo el marco normativo que refuerza los tratados y convenciones tanto a nivel nacional como a nivel provincial. La idea central que orienta este apartado es que el derecho a la autonomía progresiva y la preparación para el egreso constituye una obligación del Estado y, por lo tanto, es exigible (Pinto, 2012).

## **1. La protección de la infancia y la adolescencia dentro del ámbito familiar**

La protección de la infancia en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos se inicia con tres instrumentos históricos del sistema universal de protección. En la Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño (1924) aparecen por primera vez los derechos específicos para las niñas y niños, destacando la

responsabilidad de los adultos hacia ellos. La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)<sup>1</sup> señala a la familia como el elemento natural y fundamental de la sociedad que tiene derecho a la protección del Estado y declara que la maternidad y la infancia tendrán derecho a cuidados y asistencias especiales (artículos 16 y 25). Finalmente, la Declaración de los Derechos del Niño (1959) en el principio 2 indica que el niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)<sup>2</sup> en su artículo 23 refiere también a la familia como elemento natural y fundamental de la sociedad con derecho a la protección del Estado. Asimismo, reconoce que los Estados Partes tomarán las medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y de responsabilidades de ambos esposos en cuanto al matrimonio. Además, hace referencia específica a los niños, indicando que todos tienen derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado (artículo 24).

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)<sup>3</sup> indica la igualdad entre hombres y mujeres para gozar de todos los derechos enunciados. Refiere al salario equitativo, la igualdad de condiciones en el trabajo y a la protección que el Estado debe brindar a la familia mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos (artículos 3, 7 y 10). También reconoce la protección especial a las madres antes y después del parto y durante dicho período. En este pacto se utiliza la figura del adolescente, que se suma a la de niñas y niños, a quienes se les reconoce el derecho a ser protegidos contra la explotación económica y social y refiere a la necesidad de establecer límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido el empleo a sueldo de mano de obra infantil.

En el ámbito interamericano se encuentran también una serie de instrumentos fundamentales de protección de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)<sup>4</sup> hace mención del derecho de protección a la maternidad y a la infancia y a los deberes para con los hijos y los padres (artículos 7, 8 y 30).

La Convención Americana sobre los Derechos Humanos (1969)<sup>5</sup> refiere también a la protección de la familia como elemento natural y fundamental de la sociedad e indica que los Estados deben tomar medidas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges y que la ley debe reconocer iguales derechos tanto a los hijos nacidos fuera de matrimonio como a los nacidos dentro del mismo (artículos 17.4 y 17.5). El artículo

---

1 Disponible en <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

2 OHCHR, (1966) disponible en [https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ccpr\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ccpr_SP.pdf) ratificado por Argentina el 8 de agosto de 1986.

3 OHCHR, (1966) disponible en [https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cescr\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cescr_SP.pdf) ratificado por Argentina el 8 de agosto de 1986.

4 OEA (1948) disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

5 OEA (1969) disponible en [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf)

19 refiere concretamente a los derechos del niño y señala que: “todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”.

El deber de protección especial se fundamenta en el reconocimiento de las condiciones especiales del niño, quien, debido a su desarrollo progresivo en todas sus facetas –a nivel físico, cognitivo, emotivo, psicológico y social– depende de los adultos para el efectivo acceso y disfrute de todos sus derechos, así como para el ejercicio de las acciones jurídicas tendientes a exigir los mismos (CIDH, 2013: párr. 17). El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” (1988)<sup>6</sup> hace referencia al derecho a la constitución y protección de la familia por parte del Estado, quien deberá velar por el mejoramiento de su situación moral y material (artículo 15).<sup>7</sup> También hace referencia al derecho de la niñez:

Todo niño sea cual fuere su filiación tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado. Todo niño tiene el derecho a crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres; salvo circunstancias excepcionales, reconocidas judicialmente, el niño de corta edad no debe ser separado de su madre. Todo niño tiene derecho a la educación gratuita y obligatoria, al menos en su fase elemental, y a continuar su formación en niveles más elevados del sistema educativo (artículo 16).

Este artículo refuerza el derecho a la familia y sirve de andamiaje para las políticas, programas y normativas que tiendan a prevenir la separación de las niñas y niños de sus centros de vida.

## 2. Los derechos de las niñas, niños y adolescentes más allá del ámbito familiar

### 2.1. La Convención sobre los Derechos del Niño y el principio de autonomía progresiva

La transformación más profunda operada por la Convención sobre los Derechos del Niño (1989)<sup>8</sup> “fue el reconocimiento del niño y la niña como sujetos titulares de derechos, al igual que todas las personas, además de reconocerles el derecho a una protección especial, adaptada y reforzada, debido a su condición de personas en desarrollo y crecimiento” (CIDH, 2017: párr. 38). Los ordenamientos jurídicos anteriores a la CDN enmarcaban los aspectos relativos a la protección y el desarrollo del niño dentro del ámbito familiar. Las responsabilidades del Estado

6 OEA, (1988) disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/a-52.html>

7 El protocolo señala que: “los Estados partes se comprometen a brindar adecuada protección al grupo familiar y en especial a: conceder atención y ayuda especiales a la madre antes y durante un lapso razonable después del parto; garantizar a los niños una adecuada alimentación, tanto en la época de lactancia como durante la edad escolar; adoptar medidas especiales de protección de los adolescentes a fin de garantizar la plena maduración de sus capacidades física, intelectual y moral; ejecutar programas especiales de formación familiar a fin de contribuir a la creación de un ambiente estable y positivo en el cual los niños perciban y desarrollen los valores de comprensión, solidaridad, respeto y responsabilidad” (art. 15).

8 CDN (1989) disponible en [https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/crc\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/crc_SP.pdf)

por el bienestar del niño se circunscribían principalmente a las intervenciones ante las situaciones excepcionales entendidas como estado de peligro o abandono material o moral. Existía en los ordenamientos una falta de reconocimiento de los derechos del niño, entre ellos el reconocimiento a su autonomía progresiva y a su derecho a participar en las decisiones que les afecten, en función de su edad y madurez. “Esta visión jurídica trataba principalmente al niño como propiedad de su familia, no como sujeto de derechos, y relegaba al Estado a intervenciones de carácter excepcional” (CIDH, 2017: párr. 40).

La nueva visión que supone la CDN implica dejar atrás el paradigma de la “situación irregular” junto con el modelo de protección tutelar. Esta visión no identificaba las responsabilidades del Estado “por la creación de las condiciones necesarias para el goce efectivo y en igualdad de condiciones de los derechos por todos los niños, niñas y adolescentes” (CIDH, 2017: párr. 39).

En el centro de la Convención sobre los Derechos del Niño se encuentra el interés superior como parámetro fundamental que debe considerarse en cualquier decisión que afecte a niños, niñas y adolescentes, ya sea pública o privada. Este concepto tiene como objetivo el pleno y efectivo disfrute de todos los derechos previstos en la CDN y “se aplica en forma tridimensional como un derecho sustantivo, un principio interpretativo de los derechos del niño y como una norma de procedimiento” (CIDH 2019: párr.80).

De acuerdo con los estándares interamericanos referentes al interés superior del niño, los Estados deben incluirlo explícitamente como un principio guía para ser considerado en cualquier acción, política o decisión que afecte los derechos de los niños y adolescentes. En este sentido, la convención trae como novedad la responsabilidad del Estado para garantizar los derechos de la infancia y la adolescencia a través de la escucha y la atención del interés superior, tal como señala el artículo 3.

El artículo 5 reconoce el principio de autonomía progresiva:

Los Estados Parte respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención (CDN, 1989: artículo 5).

Este artículo dispone que el ejercicio de los derechos del niño es progresivo en virtud de la evolución de sus facultades y que, a los padres, a la familia y demás responsables les corresponde impartir orientación y dirección apropiada para que el niño ejerza esos derechos. Este principio se fundamenta en que el niño y la niña tienen derecho a desarrollar progresivamente el ejercicio autónomo de sus derechos, superando el argumento tradicional que indica que los padres tienen poderes sobre los niños debido a que estos carecen de capacidad y autonomía. Este principio reconoce la condición especial y única de las niñas y los niños basada en su crecimiento y desarrollo. Pone de relieve la función de cada niño, niña y adolescente como participantes activos en la promoción, protección, vigilancia y exigibilidad de sus derechos, hacedores y decisores de sus propias

vidas, a la vez que reconoce su derecho a medidas especiales y adaptadas para garantizar sus derechos. (CIDH, 2017: párr. 339-340).

El artículo 5 debería ser el ABC de toda práctica institucional, tal como explica Pinto (2012), ya que enuncia con claridad que es un deber y una función de los adultos responsables del cuidado (sean estos los padres, los tutores o los responsables de las instituciones) realizar una orientación apropiada para el ejercicio autónomo de los derechos por parte de estos niños y adolescentes a juzgar por la evolución de sus facultades. Por tanto –haremos mayor hincapié en este punto–, la orientación debe existir y posibilitar el ejercicio autónomo de los derechos. El objetivo no es meramente preparar a las y los adolescentes para la vida adulta, sino darles también una orientación expresa y específica en la infancia y en la adolescencia para esa vida adulta, autónoma e independiente. La clave es abordar esto como una obligación y desde la exigibilidad de los derechos (Pinto, 2012).

En este sentido, es importante recordar que el principio de autonomía progresiva “no debe ser tomado de forma limitada, aplicándolo en situaciones particulares, como en el ámbito de procedimientos judiciales que deciden sobre la custodia o en procedimientos de adopción” (CIDH, 2019: párr. 74). Al respecto, la Comisión Interamericana destaca que la CDN no impone límites al derecho a que los niños y niñas expresen opinión sobre asuntos que les afectan, aplicando el principio de autonomía progresiva de manera general y sin restricciones.

La convención refuerza el principio de autonomía progresiva cuando indica que los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que lo afecten, teniéndose debidamente en cuenta sus opiniones en función de la edad y madurez e indica para ello el derecho del niño a ser escuchado, o la obligación de los Estados de oírlos mediante órganos y formas de representación (si fueran necesarias) apropiadas (artículo 12). También señala la libertad de recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, la libertad de pensamiento, conciencia y religión con los límites que establece el respeto a los derechos de las demás personas, la libertad de asociación y reunión, el acceso a información, especialmente la información y el material que tenga por finalidad promover el bienestar social, espiritual y moral, así como la salud física y mental de niñas, niños y adolescentes (arts.13, 14, 15 y 17).

En el artículo 20 se señalan formas específicas de cuidado sobre situaciones también específicas en las que se puedan encontrar las niñas, niños y adolescentes. Se refiere a los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar que se encuentran en cuidados alternativos. Este tipo de cuidados pueden ser “medidas” como la libertad vigilada, la colocación en hogares de guarda, los programas de enseñanza y formación profesional, así como otras posibilidades alternativas a la internación en instituciones (artículo 40).

En el artículo 27 se hace referencia a que los Estados Partes adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y refiere a modos concretos de intervención (programas de apoyo, pago de pensión alimenticia, etc.). Todo ello tiene como

propósito evitar la separación de las niñas, niños y adolescentes de sus familias y entornos comunitarios.

## 2.2. Sistemas de cuidados alternativos y preparación para el egreso

Los sistemas de cuidados alternativos están constituidos por dispositivos de cuidado que pueden ser de tipo familiar o institucional. Son alternativos a los cuidados de la familia de origen o centro de vida de la niña, niño o adolescente. Estos sistemas están dentro de la órbita de los Estados, ya sea en el nivel nacional o subnacional, dependiendo de la organización política de cada país.

Hacer efectivo el principio de autonomía progresiva implica que las instituciones que albergan niñas, niños y adolescentes deben asumir ciertas obligaciones. De este modo, observaremos los lineamientos en los que se basan esas instituciones para hacer efectiva esta obligatoriedad.

Sobre esta materia, el instrumento más importante a ser utilizado para tal fin son *Las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños* (2009),<sup>9</sup> tal como se señaló anteriormente, las cuales establecen los deberes de las instituciones que albergan a niños que carecen de un cuidado de tipo familiar o que no pueden volver a sus propias familias de origen. La función de tales instituciones es acompañarlos y prepararlos desde el momento del ingreso, con un plan ideado por profesionales. Durante todo el período de acogida, las instituciones, agencias y centros deben fijarse sistemáticamente como objetivo la preparación del niño para asumir su independencia e integrarse plenamente en la comunidad, en particular su preparación para la vida cotidiana y el trato social, que se fomenta mediante la participación en la vida de la comunidad local. Se hace especial énfasis en que se contemple, en el proceso de transición del acogimiento a la reinserción social, el género, la edad, el grado de madurez y la situación de niñas, niños y adolescentes con discapacidad. Sugiere también que se le asigne a cada niño, niña o adolescente un especialista que pueda facilitar su independencia al cesar su acogimiento. Se trata de una preparación que debe iniciarse mucho antes de que suceda el egreso efectivamente.

Asimismo, deberían ofrecerse oportunidades de educación y formación profesional continua como parte de la preparación para la vida cotidiana de los jóvenes que se apresten a abandonar su entorno de acogida, a fin de ayudarles a lograr la independencia económica y a generar sus propios ingresos, así como también proporcionar acceso a los servicios sociales, jurídicos y de salud y una asistencia financiera adecuada (A/RES/64/142, 2010: 131; 132; 133; 134 y 135).

Por otro lado, las Directrices son claras con respecto a los Estados, puesto que deberían velar por que haya opciones de diferentes modalidades de acogimiento a fin de que la única opción no sea la institucionalización. Un aspecto fundamental del documento es que indica que todas las decisiones, iniciativas y soluciones comprendidas en el ámbito de aplicación de las presentes Directrices deberían adoptarse caso por caso. Pese a la generalidad y universalidad del derecho y de los

---

9 OHCHR (2009). Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064>

instrumentos de protección, es fundamental reconocer este aspecto que constituye el eje de las políticas y las acciones dirigidas a garantizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales. En este sentido es fundamental remarcar la conveniencia de trazar planes individuales para cada adolescente (Pinto, 2012).

Sobre las instituciones de acogimiento, el reciente Informe sobre la Situación de la Convención sobre los Derechos del Niño (2019) de Naciones Unidas hace un señalamiento en relación con la prevención del voluntarismo en tales espacios:

Algunas campañas de sensibilización recientes se han centrado en resaltar el daño que pueden suponer para los niños la afluencia por períodos cortos a orfanatos de todo el mundo de personas, voluntarios y pasantes no cualificados, fenómeno conocido como “voluntarismo” en orfanatos. En 2018, Australia emprendió dos campañas con el objeto de desalentar esa práctica entre sus ciudadanos e impidió que los grupos que patrocinaban el turismo en orfanatos recibieran subvenciones de Australian Aid. La organización no gubernamental Better Care Network Netherlands ha realizado campañas multimedia interactivas destinadas a jóvenes, particulares, escuelas y universidades a fin de concienciarlos sobre los efectos negativos del “voluntarismo” en orfanatos y ha colaborado con empresas, escuelas y universidades para disuadirlos de ofrecer oportunidades de voluntariado en orfanatos (A/74/231, 2019: E.36).

Este aspecto resulta ser fundamental a los fines de profesionalizar los establecimientos de acogimiento residencial conforme a la perspectiva de derechos.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló que

en el caso de los niños que transitan hacia la edad adulta encontrándose bajo la tutela de un centro o una institución, deben poder encontrar en el programa institucional propuestas de intervención que les preparen para la vida adulta independiente; entre ellas, programas de formación profesional y preparación para el trabajo que les permita la generación de ingresos y desarrollar una vida en condiciones de dignidad, así como la posibilidad de acceder a una vivienda adecuada y a los servicios de salud, entre otros programas sociales de apoyo a jóvenes que dejan los cuidados alternativos para pasar a vivir su vida fuera de la institución. Si tales condiciones no se cumplen, se expone a los niños que transitan hacia el estadio de adultos a situaciones que pueden dar lugar a su explotación o a ubicarlos en condiciones de especial vulnerabilidad en sus derechos (CIDH, 2013: párr. 551).

Esto supone el diseño de planes institucionales en el marco de políticas públicas capaces de movilizar recursos para la garantía de todos los derechos, lo cual implica que los centros de acogimiento no deberían ser los únicos responsables en las tareas de cuidado de las niñas, niños y adolescentes que allí viven, sino que la responsabilidad es del Estado en su conjunto.

Por su parte, la Observación general número 20 sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia del Comité de los Derechos del Niño (2016)<sup>10</sup> expresa las dificultades que afrontan las y los adolescentes que se ven obligados a partir de los sistemas de cuidado alternativo una vez que cumplen

---

10 OHCHR (2016). [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC/C/GC/20&Lang=es](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC/C/GC/20&Lang=es)

la mayoría de edad, ya que se ven expuestos a abusos, explotaciones y violencias (CRC/C/GC/20, 2010: 53) y afirma que

los adolescentes que se preparan para abandonar el sistema de cuidado alternativo necesitan ayuda para preparar esa transición, tener acceso a empleo, vivienda y apoyo psicológico, participar junto a sus familiares en actividades de rehabilitación si ello redundaría en su interés superior y acceder a los servicios de acompañamiento de ex tutelados, de conformidad con las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños (CRC/C/GC/20, 2016: párr. 54).

Todos estos aspectos deberían constituir los elementos de una política pública integral que acompañe las transiciones de los sistemas de protección a la vida independiente de las y los adolescentes sin cuidados parentales.

La situación de las y los adolescentes con discapacidad reviste una problemática en sí misma y requiere abordajes específicos a fin de garantizar procesos de egreso desde un enfoque de derechos. La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006)<sup>11</sup> plantea la importancia de promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, lo cual también debe plasmarse en las modalidades de cuidados alternativos y en los procesos de egreso. Sobre esto, la Corte Interamericana señaló que “los niños con discapacidad deberían poder acogerse a un sistema o programas de asistencia social apropiados, que, entre otras cosas, les permita eludir una institucionalización innecesaria” (CIDH, 2013: párr. 552). En efecto, y como veremos en los siguientes puntos de este apartado, los niños con algún tipo de discapacidad son aquellos que pueden permanecer más tiempo institucionalizados debido a la falta de políticas y servicios sociales a nivel comunitario que apoyen las capacidades de sus familias para cuidarlos o sus posibilidades de vivir una vida autónoma sin necesidad de recurrir a su institucionalización.

De acuerdo con lo expuesto, es posible afirmar que constituye una obligación de los Estados establecer servicios para facilitar que las y los adolescentes que se encuentran en las instituciones residenciales puedan integrarse a la comunidad. En similar sentido, es prioritario que se fortalezcan las estrategias que permitan la revinculación familiar y su reintegración social.

Es importante mencionar que los esfuerzos dirigidos hacia la reintegración familiar y comunitaria no solo deben acotarse a los procesos de egreso de los Sistemas de Protección, sino que deben estar presentes a lo largo de toda la estadía de las niñas, niños y adolescentes en las instituciones de cuidado alternativo.

### 2.3. El derecho de las y los adolescentes bajo cuidados alternativos a una vida libre de violencia y estereotipos de género

La violencia que muchas veces sufren las niñas y adolescentes en instituciones de alojamiento responde a factores estructurales de discriminación que atraviesan a la sociedad en su conjunto. Entre tales factores la Comisión destaca: “el patriarcalismo

---

11 ONU (2006) disponible en <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>

y la prevalencia de estereotipos sexistas, la discriminación histórica conectada al tejido social, aunado a la tolerancia social frente a la violencia contra las mujeres en todas sus dimensiones, física, psicológica, sexual, económica y otras” (CIDH, 2019: párr. 94). Y recalca que “la prevalencia de normas discriminatorias contra las mujeres, niñas y adolescentes, en muchos países de la región junto con la escasa articulación de autoridades nacionales y locales en el cumplimiento de las obligaciones internacionales forman parte de los desafíos vigentes en la materia” (CIDH, 2019: párr. 95).

En este sentido, es fundamental que los Estados tomen en consideración las exigencias de protección desde una perspectiva de género. Ello implica, como mínimo, que los centros y las instituciones dispongan de un número suficiente de personal de ambos sexos para atender adecuadamente a los grupos de niños, niñas y adolescentes que se encuentran en estos centros e instituciones. Así como también, que incorporen la formación en perspectiva de género para todo el personal que se desempeña en dichos ámbitos. Aspectos relativos a la preservación de la intimidad y la privacidad de los niños, niñas y adolescentes deben garantizarse adecuadamente, entre otros, en las normas de funcionamiento del centro, el diseño de las instalaciones y los códigos de conducta que rigen la actuación y la conducta del personal de ambos sexos.

Por lo expuesto, resulta fundamental incorporar la interseccionalidad como concepto básico para comprender las maneras en las que se superponen los diferentes niveles de discriminación, “el impacto de su concurrencia en el goce y ejercicios de los derechos humanos, y el alcance de las obligaciones de los Estados en la adecuación de sus respuestas frente a las mismas” (CIDH, 2019: párr. 92). Para ello, es necesario considerar los instrumentos que sirven de basamento para la protección de las mujeres, las niñas y las adolescentes.

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979) visibiliza la histórica desigualdad entre varones y mujeres.<sup>12</sup> Indica que los Estados deben seguir políticas encaminadas a modificar y transformar sus andamiajes legislativos para favorecer la igualdad entre hombres y mujeres. También realiza aportes en lo referido a la igualdad en la distribución de las tareas de cuidado. Además, hace referencia a la maternidad como una función social e indica el reconocimiento de la responsabilidad común de varones y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos (artículo 5).

Esto constituye un aporte clave para pensar en la separación de muchas niñas, niños y adolescentes de sus familias de origen donde subyacen visiones individualistas sobre la maternidad y la crianza. Por otro lado, permite reflexionar sobre la situación de muchas adolescentes y jóvenes que atraviesan sus propias maternidades y crianzas en instituciones de cuidado alternativo o bien en el marco de procesos de egreso de estas.

---

12 En su art. 1 define la noción de discriminación: “Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera” (CEDAW, 1979: art. 1). OHCHR (1979) disponible en [https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cedaw\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cedaw_SP.pdf)

En esta misma línea, se indica que los Estados deben eliminar todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y formas de la enseñanza (artículo 10). Además, prohíbe el despido por motivo de embarazo y refiere a la importancia de la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales (artículo 11). Asimismo, alienta la creación de servicios sociales de apoyo para permitir que los padres combinen las obligaciones familiares con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños.

En el Sistema Interamericano la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar La Violencia Contra la Mujer “Convención De Belem Do Para” (1994)<sup>13</sup> señala la importancia de que los Estados puedan trabajar para modificar los patrones socioculturales de conducta de varones y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todos los niveles del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitiman o exacerban la violencia contra la mujer (artículo 8).

Por lo tanto, se trata de un documento fundamental para ser incorporado como guía en el momento del diseño de las políticas orientadas a las y los adolescentes en proceso de egreso de las instituciones de acogimiento y que detentan la responsabilidad de garantizar sus derechos. Asimismo, es fundamental incorporar el enfoque de género en todo el proceso de la política pública.

#### 2.4. El derecho a la familia de las niñas, niños y adolescentes

Pese al gran impulso dado por la Convención y a los avances a lo largo de los años en los andamiajes normativos y administrativos de los Estados, la protección de las infancias y adolescencias vulnerables sigue estando en tensión con la institucionalización como la estrategia más utilizada por los Estados (Beloff, 2011; Palummo, 2013). En este sentido, la Corte Interamericana redacta en el año 2002 la opinión consultiva OC-17/2002<sup>14</sup> solicitada por la Comisión, ampliando el concepto de derecho a la familia. Allí señala que el concepto de familia no debe reducirse únicamente al vínculo matrimonial ni a un concepto unívoco e inamovible de familia e indica que no está reducida únicamente al matrimonio, por lo que debe abarcar otros lazos familiares de hecho donde las partes tienen vida en común por fuera del matrimonio (OC-17/2002, párr. 69).

La Corte, además: “estima que el término “familiares” debe entenderse en sentido amplio, que abarque a todas las personas vinculadas por un parentesco cercano” (OC-17/2002: párr. 70). Asimismo, señala que cualquier decisión relativa a la separación del niño de su familia debe estar justificada por el interés del niño. No obstante, reconoce que debe existir un balance justo entre los intereses del menor y sus

13 OEA (1994) disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

14 CORTE IDH (2002). Opinión Consultiva OC-17/2002, Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, disponible en [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_17\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf)

padres, y es contundente cuando expresa que “la autoridad que se reconoce a la familia no implica que esta pueda ejercer un control arbitrario sobre el niño, que pudiera acarrear daño para la salud y el desarrollo del menor” (CIDH, 2002: párr. 74).

A los fines de este trabajo, esta afirmación pone de relieve los conceptos que se analizaron en el capítulo anterior en relación con los procesos relativos a la desfamiliarización de los cuidados (Faur, 2014), a los nuevos modos de hacer familia (Jelin, 2010) y a las funciones del Estado en tales contextos. Además, supone un intento por democratizar los ámbitos familiares, procurando evitar arbitrariedades hacia la vida de las niñas, niños y adolescentes desde los roles detentados por las y los adultos. Esto no impide considerar la importancia de examinar correcta y adecuadamente en cada caso en particular la pertinencia de la separación de las familias de origen o centros de vida. Es decir, en todos los casos el internamiento se debe utilizar únicamente como medida de último recurso, a la vez que se deben asegurar de que todos los niños internados reciban protección adecuada, lo que incluye el acceso a mecanismos de denuncia confidenciales y a la tutela judicial (CRC/C/GC/20, 2016: 55).

Sobre los motivos de separación, la Corte manifiesta que la carencia de recursos materiales no puede ser el único fundamento para una decisión judicial o administrativa que suponga la separación del niño con respecto a su familia y la consecuente privación de otros derechos consagrados en la Convención (CIDH, 2002: párr. 76). Dicho aspecto resulta fundamental para considerar en países de América Latina donde muchas niñas, niños y adolescentes y sus familias viven en condiciones de extrema pobreza, lo cual no debería suponer una vulneración al derecho a la vida familiar y comunitaria. En todo caso, supone que los Estados deben trabajar a fin de mejorar tales condiciones y asegurar los espacios familiares y comunitarios como los ámbitos principales de cuidado para la niñez y la adolescencia.

Asimismo, el informe ya mencionado sobre la situación de la Convención sobre los Derechos del Niño (2019) de Naciones Unidas, señala que

las actividades dirigidas a prevenir y cesar las separaciones innecesarias de familias adoptan diversas formas en los contextos del desarrollo y la labor humanitaria, entre ellas, la promoción de técnicas para preservar la familia, el uso de alternativas a la detención que no sean privativas de libertad y estén basadas en la comunidad, de manera que los niños puedan permanecer con familiares o tutores y se pueda localizar y reunificar a los niños no acompañados y separados. El proceso de control, por el que se remite a los niños y familias a los correspondientes servicios y opciones de cuidado con el objeto de limitar el acogimiento en modalidades inadecuadas es también esencial para prevenir la separación familiar innecesaria, fomentar modalidades alternativas de cuidado basadas en la familia y limitar el uso del acogimiento residencial y los entornos institucionales (A/74/231, 2019: B.26).

Además, el informe hace especial énfasis sobre la importancia de los procedimientos y organismos de control y vigilancia en torno a servicios y opciones de cuidado.

Con relación a los derechos de las y los adolescentes con discapacidad en el marco de cuidados alternativos, la cuestión de la institucionalización adquiere una relevancia particular. En efecto, en muchos países de América Latina y el

Caribe, un gran porcentaje de este grupo alcanza la mayoría de edad dentro de las instituciones de cuidado alternativo. Asimismo, la calidad de los cuidados en tales instituciones es muy inferior al nivel necesario, lo que puede estar vinculado con la ausencia de supervisión. Las consecuencias de la institucionalización de los niños en estas circunstancias son graves y causan deterioros irreversibles, lo que hace prioritario poner fin a la colocación de estos en centros residenciales y promover alternativas al cuidado institucional (Palumbo, 2013).

La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006)<sup>15</sup> en su artículo 23 indica que en ningún caso se separará a un menor de sus padres debido a una discapacidad del menor, de ambos padres o de uno de ellos. Asimismo, indica que los Estados harán todo lo posible, cuando la familia inmediata no pueda cuidar de un niño con discapacidad, por proporcionar atención alternativa dentro de la familia extensa y, de no ser esto posible, dentro de la comunidad en un entorno familiar (art. 23 C. 4.5., 2006).

Sobre esta cuestión, la Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 18 de diciembre de 2019 referida a los derechos del niño recuerda que

la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad exige a todos los Estados partes que garanticen el pleno disfrute por los niños con discapacidad de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales en pie de igualdad con los demás niños, incluso con respecto a la vida familiar (A/RES/74/133, 2019: 1.23).

Esto señala la importancia del tratamiento igualitario y de no discriminación hacia niñas, niños y adolescentes con discapacidad en el ámbito de los sistemas de cuidados alternativos.

### **3. Normativa nacional y provincial sobre los derechos de las y los adolescentes en modalidades de cuidados alternativos**

Tanto en el ámbito de la República Argentina como en el ámbito de la provincia de Santa Fe, existen leyes que refuerzan los tratados y los instrumentos de protección detallados. Con la reforma constitucional del año 1994, el Estado Argentino incorporó las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto de San José de Costa Rica y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (artículo 75). De este modo se han adaptado progresivamente tanto las leyes nacionales como provinciales relativas a la protección de los niños, niñas y adolescentes.

En el año 2005, la Argentina reformó legalmente la condición jurídica de toda la infancia y la adolescencia. De esta manera, la Ley de Patronato de Menores

---

15 ONU (2006) disponible en <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>

n.º 10903 (1919) fue derogada por la Ley 26061 sobre la Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, que sentó las bases de un nuevo sistema de justicia de menores y exige la reintegración de los niños institucionalizados a la sociedad. Por lo tanto, este marco nacional reduce la carga de la intervención judicial, dándoles prioridad al niño y a su familia y teniendo en cuenta al niño como sujeto de derecho.<sup>16</sup>

La Ley Nacional 26061 establece que el Sistema de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes está conformado por todos aquellos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privadas, en el ámbito nacional, provincial y municipal, destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, y establece los medios a través de los cuales se asegura el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño, demás tratados de derechos humanos ratificados por el Estado argentino y el ordenamiento jurídico nacional (artículo 32).

A nivel provincial, Santa Fe sancionó la Ley 12967 de Protección Integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en el año 2010, en consonancia con la ley nacional. Uno de los aspectos más importantes es que las decisiones sobre las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales son tomadas por el órgano administrativo de aplicación de la ley a saber, la Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia (SDNAF). Esto supone que ya no es el juez de menores quien toma las medidas de protección excepcional sino los equipos técnicos de profesionales dependientes del poder ejecutivo. La intervención judicial se orienta únicamente al control de legalidad sobre las medidas de protección excepcional (separación de la niña o niño de su familia de origen) y a las definiciones sobre el estado de adoptabilidad.

---

16 En la Argentina, distintos juristas realizaron numerosos estudios respecto de las modalidades de intervención jurídico-administrativa sobre las niñas, niños y adolescentes. Entre otros y otras, podemos nombrar los estudios de Lucila Larrandart (1991, 1992) orientados a la reconstrucción histórica del control socio-penal de la infancia y al estudio de los tribunales de menores. Su revisión crítica sobre estos temas permitió evidenciar la óptica regresiva y no proteccional de la acción tutelar (Larrandart, 1991). García Méndez (1997) y Beloff (2004, 2011) han realizado numerosos aportes, tal como se señaló en los antecedentes de este trabajo, los cuales buscaron trascender el ámbito estrictamente normativo para pensar en las dificultades que persisten en los andamiajes administrativos y en las prácticas concretas en torno a la implementación del paradigma de la protección integral. En este sentido, Beloff (2011) advierte que las leyes que derogaron la cultura tutelar en la región en general y en la Argentina en particular, contemplaron estos problemas y, con mucha demora, reconocieron los derechos de primera generación a niños y jóvenes, pero olvidaron, más allá de los enunciados, aquello que no era materia de discusión como la garantía concreta para los niños de una vida digna de ser vivida. (Beloff, 2011). Por su parte, Laura Musa analizó la dimensión política de la ley N.º 26061 (2006) y señaló que el dispositivo de minoridad, propio del paradigma tutelar, se basa en un sistema normativo que niega el acceso al Estado de Derecho y a las garantías constitucionales a una población particular: los niños y adolescentes pobres. Y explicó que la concepción de la protección integral propia de la ley N.º 26061 comprende el conjunto de acciones, políticas, planes y programas que con prioridad se dictan y ejecutan desde el Estado, con la participación de la familia y la sociedad, para garantizar que todos los niños y niñas gocen de manera efectiva y sin discriminación de los derechos humanos a la supervivencia, al desarrollo y a la participación, al tiempo que atienda a las situaciones especiales en que se encuentran los niños individualmente considerados o determinado grupo de niños que han sido vulnerados en sus derechos (Musa, 2006).

La ley también dispone la creación de un órgano específico de control, monitoreo y promoción tal como es la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe, la cual fue creada en el año 2012 (artículos 38 a 45).

En el año 2017, el Estado Argentino sancionó la Ley 27364 que impone un marco legal a los procesos de egreso de las y los jóvenes que viven en modalidades de cuidados alternativos. Esta normativa creó el Programa de acompañamiento para el egreso de jóvenes sin cuidados parentales (PAE) sobre el cual se trabajará más profundamente en el capítulo tres de esta tesis. Sin embargo, es importante mencionar que esta ley introduce modificaciones significativas, como la posibilidad de que las y los adolescentes puedan continuar alojados en las instituciones hasta los 21 años, es decir que no deben egresar abruptamente al cumplir 18 años. Por otro lado, la ley incorpora la figura del referente afectivo que es una persona que el o la adolescente o joven elige a fin de que lo/la pueda acompañar en su trayecto hacia la vida independiente. Esta es una normativa que ha estado pendiente a lo largo de muchos años y que supone el reconocimiento de las y los adolescentes egresados de los sistemas de protección como ciudadanos y ciudadanas con las cuales el Estado tiene responsabilidades y deberes.

Además, es importante mencionar otras leyes que resultan significativas para la protección de los derechos de las y los adolescentes bajo cuidados alternativos. En primer lugar, la Ley 26206 de Educación Nacional, que plantea la necesidad de garantizar la finalización de los estudios de las y los adolescentes. Por lo tanto, la educación secundaria, al estar garantizada y ser obligatoria, se debe orientar a la responsabilización, a la promoción y protección de los derechos de los niños. Por otro lado, la Ley 26390 de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente establece un delicado vínculo entre la preparación para la vida independiente adulta y las condiciones de trabajo de los adolescentes de 16 a 18 años (Pinto, 2012).

La Ley Nacional 26657 de Salud Mental (2010) también es fundamental para el tratamiento, abordaje y acompañamiento de las y los adolescentes que atraviesan consumos problemáticos de sustancias, o bien que sufren algún tipo de padecimiento mental. Es una norma que debe ser tenida en cuenta en los hospitales, centros terapéuticos o clínicas de salud mental donde, muchas veces, acontece la mayor cantidad de vulneraciones de derechos, debido, entre otros factores, a la falta de supervisión (Palummo, 2013). En su artículo 27, la ley prohíbe la creación de nuevos manicomios, neuropsiquiátricos o instituciones de internación monovalentes –públicos o privados– y en el caso de los ya existentes se deben adaptar a los objetivos y principios expuestos por la ley, hasta su sustitución definitiva por los dispositivos alternativos. Esta adaptación y sustitución en ningún caso puede significar reducción de personal ni merma en los derechos adquiridos de los mismos. Sin embargo, y como se verá más adelante, la respuesta a muchas y muchos adolescentes sin cuidados parentales que atraviesan afectaciones de salud mental suele ser la internación en clínicas de salud mental, o bien en comunidades terapéuticas que no se encuentran adecuadas a la normativa señalada.

Por su parte, la Ley 26150 de creación del Programa Nacional de Educación Sexual Integral (2006) también resulta ser un marco fundamental para garantizar

los derechos de las y los adolescentes. Esta ley permite incorporar el acompañamiento en la garantía de los derechos sexuales y reproductivos y en el acceso a la salud de las niñas, niños y adolescentes. En este mismo sentido, es importante mencionar una serie de leyes que aportan perspectiva de género. Por un lado, la Ley Micaela N.º 27499 de Capacitación obligatoria en género para todas las personas que integran los tres poderes del Estado, y la Ley 27452, que trata del régimen de reparación económica para niñas, niña y adolescente, conocida popularmente como la Ley Brisa.<sup>17</sup>

El Nuevo Código Civil del Estado argentino (2015) también resulta relevante. El mismo evoluciona a partir de la antigua dicotomía entre los conceptos de capacidad e incapacidad para insertar el principio de autonomía progresiva como una forma de determinar la capacidad de los adolescentes para realizar actos de la vida civil, no estableciendo una edad mínima, como es la tradición jurídica en la región. El artículo 26 del Código dispone que los niños, niñas y adolescentes de edad y madurez suficientes pueden realizar por sí mismos los actos permitidos por el ordenamiento legal y que, en caso de conflicto de interés con sus representantes legales, el niño tiene derecho a la asistencia letrada. Por lo tanto, la ley argentina implementa el ejercicio de la capacidad civil de manera fluida, vinculada al nivel de madurez del niño o adolescente y no a una edad específica, lo que está en línea con el principio de autonomía progresiva previsto en la CDN (CIDH, 2019: párr. 75).

De acuerdo con lo expuesto es posible afirmar que, el marco normativo que protege los derechos de las niñas, niños y adolescentes y, de forma particular, de quienes se encuentran separados de sus centros de vida, es amplio y robusto; lo que supone que las políticas públicas orientadas hacia este grupo social cuentan con un andamiaje legislativo que debería favorecer intervenciones y prácticas conforme a tales derechos.

---

17 Esta ley establece un régimen de pensiones por un valor equivalente a un haber jubilatorio mensual y una cobertura de salud completa para una persona menor de 21 años que haya sido víctima colateral de femicidio o cuyo progenitor/progenitora haya fallecido como resultado de violencia intrafamiliar y/o de género. La aprobación de la ley es una iniciativa precursora que reconoce la vulnerabilidad particular de las niñas, niños y adolescentes que son víctimas directas y colaterales de la violencia contra la mujer y establece un mecanismo de protección especial para garantizar su pleno desarrollo (CIDH, 2019).



# POLÍTICAS PÚBLICAS DE AUTONOMÍA PROGRESIVA Y PREPARACIÓN PARA EL EGRESO EN LA PROVINCIA DE SANTA FE

Las políticas públicas orientadas a la autonomía progresiva y la preparación para el egreso de las y los adolescentes bajo cuidados alternativos en la provincia de Santa Fe se estructuran a partir dos programas, a saber:

► El Programa de Fortalecimiento de la Autonomía Progresiva bajo la órbita de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de Santa Fe, cuyo objetivo se dirige a fortalecer la autonomía de las y los adolescentes de 13 a 18 años en el marco de las instituciones de acogimiento.

► El Programa Egresar, bajo la órbita de la Secretaría de Políticas de Inclusión y Desarrollo Territorial también perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social, cuyo objetivo se dirige al acompañamiento y preparación del egreso de las y los jóvenes de entre 18 y 21 años que se encuentran dentro de sistema de protección y deben egresar del mismo.

En este capítulo analizo cada uno de estos programas, así como también doy cuenta de las características principales del Sistema de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes de la provincia de Santa Fe en tanto marco estructurante de las políticas que aquí se estudian.

Para ello, diseñé una matriz de análisis (Tabla 1) sobre la base de la Codificación Abierta que sugiere la Teoría Fundamentada. Esta propuesta permite producir conocimiento a través de la información que brinda el trabajo de campo. Específicamente, es un método que permite construir teoría derivada de datos recopilados de manera sistemática y analizados por medio de un proceso de investigación (Sánchez-Reyes, Cantor-Jiménez y Castro-Sardi, 2019). Si bien la pretensión no es la de construcción de teoría, hice uso de este método para describir las percepciones de los actores entrevistados y combinarlas con los datos derivados de las fuentes secundarias de la investigación. Para tal fin, realicé un total de cinco entrevistas a diferentes actores considerados relevantes:

Un adolescente en proyecto de autonomía, participante del Programa de Fortalecimiento de la Autonomía Progresiva.

- ▶ Un joven egresado del Sistema de Protección, participante del Programa Egresar.
- ▶ Una funcionaria pública, ex coordinadora del Programa de Fortalecimiento para la Autonomía Progresiva y actual coordinadora del Programa Egresar de la Provincia de Santa Fe.
- ▶ Un profesional miembro del equipo técnico del Programa de Fortalecimiento para la Autonomía Progresiva.
- ▶ Una referente de la Asociación Civil DONCEL.

Para llevar adelante las entrevistas, inicialmente seleccioné las categorías que serían utilizadas en las mismas y diseñé una serie de cuestionarios diferentes para cada caso particular (ANEXO III). Las entrevistas duraron aproximadamente 90 minutos siguiendo un curso narrativo. De forma paralela, seleccioné y analicé aquellas fuentes secundarias vinculadas al objeto de estudio, tales como informes técnicos del Gobierno Provincial, informes y relevamientos de la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe, del Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia de Santa Fe e informes de UNICEF y de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. Asimismo, consulté la Ley Nacional 27364 de creación del Programa de Acompañamiento para el Egreso, la Ley Nacional 26061 de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes y la Ley Provincial 26061, también referida a la protección integral de la infancia y la adolescencia, junto con otras normativas orientadas a la protección de las y los adolescentes y jóvenes en proyecto de autonomía y proceso de egreso (ANEXO II).

Siguiendo la propuesta de la Teoría Fundamentada y de la codificación abierta, fue posible construir cinco categorías de análisis a partir del trabajo de campo realizado, a saber:

- ▶ Nuevas formas convivenciales, en referencia a las modalidades de alojamiento de las y los adolescentes en proyecto de autonomía y de las y los jóvenes en proceso de egreso.
- ▶ Experiencias institucionales, en relación a los tipos de instituciones y las prácticas que allí se desenvuelven.
- ▶ La autonomía como una conquista dentro del Estado, en relación a los circuitos institucionales y administrativos dentro de la arena estatal para concretar procesos de autonomía y egreso.
- ▶ La lógica programática sobre la lógica de la política pública, en relación a la falta de planificación en materia de política pública en torno a los programas de estudios.
- ▶ La participación de los actores involucrados, en relación a la organización de las y los jóvenes egresados del Sistema de Protección de Santa Fe, así como también de los saberes de las y los profesionales de los equipos técnicos.

De este modo, a los conceptos iniciales desarrollados en el marco teórico – cuidado, autonomía y democracia– se suman las categorías de análisis señaladas.

En adición a la percepción de los actores entrevistados y a las categorías de análisis construidas, incorporé, tal como señalé en la introducción de este trabajo, el enfoque que propone el análisis de políticas públicas, ya que permite situar el rol del Estado como relevante y significativo en los procesos estudiados, a la vez que habilita la indagación en torno a la dirección ideológica (Medellín Torres, 1977).

Tabla 1 Matriz de Análisis (elaboración propia).

	Conceptos Iniciales	Categorías de análisis	Propiedades	Dimensiones	Fuentes	
					Primarias	Secundarias
<b>Caracterizar el Programa Fortalecimiento de la Autonomía Progresiva y el Programa Egresar de la provincia de Santa Fe</b>	CUIDADO	Nuevas formas convivenciales	Lineamientos políticos de los programas	Antecedentes	Entrevistas: coordinadora de programa; profesional de equipo técnico; adolescentes y jóvenes; referente Asociación Civil DONCEL	Informes de gestión; documentos oficiales; resoluciones; decretos; informes Defensoría NNVA de Santa Fe; Ley Nacional 27364; Ley Nacional 26061; Ley Provincial 26061
				Motivos de creación		
				Objetivos		
		La cuestión en la agenda política				
		Experiencias institucionales	Sistema de cuidados alternativos	Cantidad de NNVA con Medidas de Protección Excepcional		
				Cantidad de adolescentes en proyecto de autonomía		
			Lógicas institucionales	Cantidad de jóvenes en proceso de egreso		
		Modalidad de gestión y tipos de instituciones de alojamiento				
		AUTONOMÍA	La autonomía como una conquista dentro del Estado	Circuitos institucionales		
	Actores intervinientes					
	El trabajo con las instituciones de alojamiento					
	DEMOCRACIA	Lógica programática por sobre la política pública	Obstáculos para la concreción de la autonomía y preparación para el egreso	El rol del Estado	Entrevistas: coordinadora del programa; profesional equipo técnico; referente Asociación Civil DONCEL; adolescentes y jóvenes del programa	Informes de la Defensoría de NNVA; Informes de gestión del Gobierno Provincial; relevamiento SENAF; informes temáticos y material teórico
				Derecho al trabajo digno		
				Condiciones sobre la asignación económica		
				El derecho a una vivienda digna		
Acompañamiento y referencia						
Participación de los actores involucrados		Capacidades existentes	Los saberes del quehacer profesional			
	Participación y organización de las y los adolescentes y jóvenes					

## 1. El sistema de protección de niñas, niños y adolescentes de la provincia de Santa Fe

La Ley 12967 de la Provincia de Santa Fe señala que el Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes –en adelante Sistema de Protección– está conformado por organismos públicos y organizaciones no gubernamentales relacionadas con la niñez y la adolescencia, a saber:

- ▶ Autoridades administrativas del ámbito local (municipios y comunas).
- ▶ Servicios Locales,<sup>1</sup> los cuales se ubican dentro de la órbita local y están encargados de adoptar y aplicar las medidas de protección integral con la asistencia técnico-financiera de la Nación, de acuerdo con lo establecido por la Ley 26061 y la asistencia técnico-financiera y supervisión de la Provincia.
- ▶ Delegaciones Regionales.<sup>2</sup>
- ▶ Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia (SDNAF), la cual es la autoridad de aplicación del Sistema de Protección y lleva adelante el diseño, instrumentación, ejecución y control de políticas dirigidas a niñas, niños y adolescentes (Ley 12967, artículo 32).
- ▶ Dirección Provincial de Promoción de los derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia (DPPNAF) dentro de la órbita de la SDNAF, la cual está descentralizada en las ciudades de Santa Fe y Rosario y de las cuales dependen las Delegaciones Regionales mencionadas.
- ▶ Consejo Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes, el cual es un órgano consultivo y de asesoramiento constituido por representantes del Estado y representantes de organizaciones de la sociedad civil (artículo 38).
- ▶ Defensoría Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes encargada de supervisar la aplicación del Sistema de Protección en el ámbito de la provincia (artículo 38).
- ▶ Organizaciones no gubernamentales relacionadas con los derechos de la niñez y la adolescencia (artículos 46 y 47).

Tabla 2. Conformación del Sistema Provincial de Protección y Promoción de los derechos de NNYA en Santa Fe

<b>Ámbito local</b>	Autoridades Administrativas de Promoción y Protección de Derechos. Comunas y Municipios. Servicios Locales.
<b>Ámbito regional</b>	Delegaciones regionales, ubicadas en las localidades de Villa Constitución, San Lorenzo y Venado Tuerto, Rafaela, Reconquista y Vera y dependientes de las Direcciones Provinciales.
<b>Ámbito provincial</b>	Subsecretaría de los derechos de la niñez, adolescencia y familia Dirección Provincial de Promoción de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia (descentralizada en las ciudades de Rosario y Santa Fe) Consejo provincial de niñas, niños y adolescentes Defensoría de niñas, niños y adolescentes

Fuente: Ley Provincial N.º 12967 de Promoción y Protección Integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

1 Para ello, el gobierno provincial creó el Programa de Fortalecimiento de los Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. El programa es una iniciativa del gobierno provincial destinado a municipios y comunas de Santa Fe con el objetivo de propiciar el fortalecimiento o creación de equipos de atención de situaciones relacionadas a la niñez, adolescencia y familia en los territorios; profundizando el abordaje integral e interdisciplinar y propiciando la incorporación de la perspectiva de género. Información disponible en: [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/189882/\(subtema\)/93750](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/189882/(subtema)/93750)

2 Las mismas están ubicadas en las localidades de Villa Constitución, San Lorenzo, Venado Tuerto, Rafaela, Reconquista y Vera.

A través de los organismos mencionados, el Sistema de Protección implementa políticas cuya cobertura es de tipo universal. Cuando las mismas no logran cubrir a la totalidad de niñas, niños y adolescentes, se comienza a trabajar en el marco de una Medida de Protección Integral (MPI), la cual implica el desarrollo de un abordaje integral entre las instituciones de referencia en el ámbito comunitario con el fin de resolver la vulneración de derechos detectada. En ningún caso estas medidas pueden consistir en la separación de la niña, niño o adolescente de su familia nuclear, ampliada o de quienes mantengan lazos afectivos (Ley Provincial 12967, artículo 50).

En el caso que estos abordajes no logren hacer cesar la vulneración de derechos, se disponen las Medidas de Protección Excepcional (MPE), las cuales son subsidiarias, temporales y suponen la privación de la niña, niño o adolescente del medio familiar o de su centro de vida (artículo 51). El órgano de aplicación de las MPE, tal como se señaló anteriormente, es la SDNAF a través de las Direcciones Provinciales de Promoción de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en Rosario y Santa Fe y de las Delegaciones Regionales. Por lo tanto, el sistema se organiza en dos niveles de intervención en función del tipo de medida que se tome. Al primer nivel le corresponden las MPI y al segundo nivel las MPE.

Tabla 3. Niveles de Intervención del Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de NNYA Santa Fe

<b>PRIMER NIVEL</b>	<b>Centros de Acción Familiar (Ministerio de Desarrollo Social)</b>	<b>MEDIDAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL</b> <b>No implican la separación de la familia o centro de vida.</b>
	Centros de Día y Guarderías con y sin convenio con la SDNAF (Ministerio de Desarrollo Social)	
	Centros de Salud, Hospitales Generales y SAMCos. Equipos de Fortalecimiento Matricial. (Ministerio de Salud)	
	Vecinales	
	Escuelas y Equipos Socioeducativos (Ministerio de Educación)	
	Sedes Territoriales (Ministerio de Desarrollo Social)	
	Servicios locales de Promoción y Protección de Derechos en las distintas municipalidades y comunas.	
	Centro de Orientación a la Víctima de Violencia Familiar y Sexual. Comisarías. (Ministerio de Seguridad)	
<b>SEGUNDO NIVEL</b>	Equipo de guardias ante urgencias (Ministerio de Desarrollo Social)	<b>MEDIDAS DE PROTECCIÓN EXCEPCIONAL</b> <b>Implican la separación de la familia o centro de vida.</b>
	Equipos Territoriales de Niñez, Adolescencia y Familia (Ministerio de Desarrollo Social)	
	Instituciones de alojamiento del sistema de cuidados alternativos (centros residenciales oficiales y conveniados con la SDNAF)	
	Instituciones de alojamiento transitorio (Dirección Provincial de las Mujeres, Ministerio de Desarrollo Social)	
	Instituciones de alojamiento transitorio especial. (Ministerio de Salud)	
Equipo de Vinculación Familiar Permanente (Ministerio de Desarrollo Social)		

Fuente: Guía del Sistema del Sistema de Protección de Derechos de la niñez, adolescencia y Familia. Santa Fe, 2012.. <https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/download/128706/636174>.

Las MPE no deben prolongarse por más de 180 días de acuerdo a lo que estableció la reforma del Código Civil y Comercial (2015). Una vez definidas, los equipos técnicos interdisciplinarios (ETI) de la Subsecretaría definen la modalidad de acogimiento, las cuales pueden ser de tipo familiar o institucional.

La finalización de una MPE es responsabilidad de los ETIS. Esta puede consistir en el cese, lo que implica la revinculación del niño o niña con su familia de origen, o la resolución definitiva. Esta última puede implicar la sugerencia de pase al estado de adoptabilidad o el ingreso al Programa de Fortalecimiento de la Autonomía Progresiva en caso de que la niña o niño haya cumplido 13 años y no haya sido adoptado por otra familia o revinculado con su familia de origen. De este modo, las y los adolescentes suelen ingresar al Programa de Fortalecimiento de la Autonomía Progresiva luego de un largo proceso administrativo e institucional.

Tabla 4 Modalidades de Acogimiento Alternativo en la provincia de Santa Fe

<b>INSTITUCIONES</b>	<b>Centros Residenciales Oficiales</b>
	Centros Residenciales en Convenio con el Estado
	Comunidades Terapéuticas
<b>ACOGIMIENTO FAMILIAR</b>	Familias solidarias
	Familias ampliadas
	Familias de la Comunidad
	Familia abierta

Fuente: Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe.

## 2. Programa de Fortalecimiento de la Autonomía Progresiva

En el marco del Sistema de Protección, en el año 2015 se creó el programa de Fortalecimiento de la Autonomía Progresiva, perteneciente a la SDNAF. El mismo está destinado al acompañamiento de las y los adolescentes de 13 a 18 años en la construcción de procesos de autonomía dentro de los dispositivos de alojamiento y en la preparación para el egreso de los mismos. El programa pretende dar respuesta al interrogante acerca de qué sucede con aquellos/as adolescentes que no ingresan a un proceso adoptivo, o que son devueltos luego de haber sido adoptados/as.<sup>3</sup> De acuerdo con la entrevista realizada a quien fue la coordinadora

3 Aquí se hace referencia a los procesos de “adopciones fallidas”, tal como se los identifica al interior del Sistema. Suceden una vez que la niña, niño o adolescente ha sido adoptado por una familia seleccionada por las autoridades competentes previa inscripción el Registro Único de Aspirantes con Fines Adoptivos (RUAGA), y las y los adultos deciden devolver al niño o niña a las autoridades de niñez debido a diversas circunstancias que argumentan la dificultad de continuar con la responsabilidad de cuidado por parte de los adultos adoptantes. Estas son las palabras que de hecho se utilizan: “devolución”, “adopción fallida”. Se trata de una práctica habitual que señala el profundo adultocentrismo del Sistema y que pondera el “derecho al hijo” de los adultos en detrimento del interés superior del niño (Cífolo, 20910: 135). Con esto no se

del Programa entre los años 2015 y 2019, fue posible reconstruir los inicios del mismo.<sup>4</sup> En sus palabras:

El trabajo orientado a la autonomía progresiva de las y los adolescentes bajo cuidados alternativos en Santa Fe comienza a principios del año 2015. En este inicio, el programa se llamaba Formas Alternativas Convivenciales Definitivas, entendiendo que por una cuestión de edad u otros motivos había chicas y chicos que no podían ingresar en un proceso adoptivo, entonces se los acompañaba en lo residencial, dentro de las instituciones de cuidado. Sin embargo, todavía no se hablaba de una posterioridad al egreso, hasta ese momento (Entrevista realizada el 4 de junio de 2020 a la coordinadora del Programa durante los años 2015- 2019).

De este modo es posible afirmar que, antes del año 2015, no había una política definida hacia esta población, por lo que las estrategias de intervención se circunscribían a la adopción o a la revinculación con la familia de origen. Esto no implica en modo alguno la inexistencia de la problemática, todo lo contrario, supone que la situación de las y los adolescentes que no habían sido adoptados y que no podían regresar con sus familias era invisibilizada. Sobre este punto la entrevistada afirmó lo siguiente:

Previo al año 2015 no había un acompañamiento específico a estas situaciones de adolescentes. Antes de esta fecha había un equipo que se llamaba Vinculación Familiar Permanente, donde toda acción era la adopción, no había otra posibilidad que la adopción. Ahí comenzó a quedar en evidencia de que no era viable solo esa opción, y esto también tiene que ver con la voz que se les fue dando a las y los adolescentes. De hecho, escuchando a los chicos suelen confirmar esta idea y manifiestan de hecho no querer formar parte de una nueva familia. Esto no implica que no quieran recibir cuidados por parte de alguien más (Entrevista realizada el 4 de junio de 2020 a la coordinadora del Programa durante los años 2015-2019).

Los debates que se dieron en los inicios del programa, y que llegan hasta la actualidad, reflejan aspectos significativos en torno a la noción de familia, a la figura de la adopción y al derecho a ser oído de las y los adolescentes.

---

quiere decir que si la niña, niño o adolescente no se encuentra a gusto con esa familia no exista la posibilidad de volver sobre la situación en función de preservar su interés superior, sin embargo, la práctica señala que son los adultos quienes suelen hacer estas solicitudes. Es una práctica reiterativa que padecen con más frecuencia los grupos de hermanos, en los cuales muchas veces terminan siendo adoptados los más pequeños y los más grandes devueltos por algún conflicto que se suscitó, tal como explicó la Coordinadora del Programa de Fortalecimiento de la Autonomía Progresiva (4 de junio 2020).

4 Es importante mencionar que la funcionaria entrevistada es abogada y trabaja hace más de quince años en el Sistema de protección de la Provincia de Santa Fe. Formó parte de los equipos territoriales del interior de la provincia y también estuvo en la renovación del Programa de Acogimiento Familiar, cuando deja de ser Familia Sustituta y se adecúa al nuevo paradigma de Protección Integral para pasar a ser Familia Solidaria. Asimismo, coordinó el programa de Procesos Adoptivos y luego el Programa de Autonomía Progresiva. Actualmente coordina el Programa de Acompañamiento para el Egreso (desde marzo de este año, 2020). Por lo dicho, es posible afirmar que la entrevistada conoce el Sistema de Protección en profundidad, razón por la cual pudo aportar a esta investigación información valiosa no solo en relación a los procesos de autonomía y egreso de las y los adolescentes, sino también en lo referido al Sistema de niñas, niños y adolescentes bajo cuidados alternativos en Santa Fe.

La adopción de una niña, niño o adolescente se produce en los casos en que la resolución de la MPE se orienta hacia la declaración del estado de adoptabilidad. En este caso interviene el equipo de Fortalecimiento de Procesos Adoptivos perteneciente a la SDNAF, el cual debe articular con el Registro Único Provincial de Aspirantes a Guarda con Fines Adoptivos (RUAGA) y con el Poder Judicial a fin de concretar la adopción. Sin embargo, es importante reconocer que la adopción no es en todos los casos el resultado del proceso que se inicia con la toma de una MPE. Tampoco es un proceso que inicia una vez que la niña, niño o adolescente está legalmente disponible para la adopción, sino que se trata de un continuum donde transcurren diversas prácticas (Ciordia, 2010: 193) que no siempre concluyen en la formalización de la adopción. Al respecto, la entrevistada explicó lo siguiente:

Todo el sistema de protección y el sistema jurídico está armado en función de la adopción como única alternativa y no hay otra forma de cuidado para quien quizás no elija formar parte de otra familia. Si bien se habla del derecho al respeto por la identidad en las adopciones simples, es cierto que en la práctica eso no se ve, en la minoría de los casos, es cuando se puede mantener una relación con la familia de origen (Entrevista realizada el 4 de junio de 2020 a la coordinadora del Programa durante los años 2015-2019).

En este mismo sentido, uno de los profesionales del equipo técnico entrevistado señaló que en los inicios del programa todos/as los/as adolescentes que ingresaban a autonomía tenían declarado el estado de adoptabilidad pese a que esto en efecto no iba a acontecer. Es decir, el ingreso al programa implicaba e implica justamente que esa posibilidad o vía de resolución de la media está agotada. Esto sin dudas provocaba efectos adversos para lograr el diseño de planes de autonomía y egreso. Por esta razón, el programa buscó inicialmente promover formas convivenciales permanentes que pudieran dar lugar a lazos afectivos por fuera de la idea de familia nuclear (Jelin, 2010) –ya sea esta adoptiva o de origen– y que contrarrestaran la itinerancia por las instituciones y por el Sistema.

En este proceso, el rol de la Asociación Civil DONCEL fue relevante, ya que en el año 2015 formalizó un convenio con el Gobierno Provincial a fin trabajar con los actores del Sistema los aspectos relativos a la autonomía y la preparación para el egreso. Sobre esto, una de las referentes de la Asociación Civil entrevistada explicó que el trabajo se focalizó inicialmente en las ciudades de Santa Fe y Rosario, en las cuales el caudal de adolescentes bajo cuidados alternativos era mayor en relación al resto del territorio provincial.<sup>5</sup> El trabajo de DONCEL se estructuró a partir de un proyecto denominado “Llaves para la autonomía” que contemplaba las siguientes líneas de trabajo:

► La formación a las y los trabajadores de las instituciones de acogimiento a través de lo que se denominó “acompañamiento situado” y por medio del cual se promovían proyectos concretos con los equipos de las instituciones, a fin de diseñar estrategias orientadas a la autonomía de los jóvenes en el marco de la vida diaria de los dispositivos.<sup>6</sup>

5 La entrevista se realizó el día 4 de junio del 2020 a una profesional, Trabajadora Social y Psicóloga, encargada de desarrollar los proyectos de DONCEL en la ciudad de Rosario.

6 Este proyecto apuntaba a trabajar aspectos concretos propios de las lógicas institucionales. Por ejemplo,

► El trabajo directo con cada adolescente. Este proyecto se denominó “Autonomía tres” y estaba relacionado con la dimensión laboral. Se brindaban capacitaciones socio-laborales, y se trabajaban aspectos propios del proyecto de vida, intereses, capacidades, deseos, etc., de las y los adolescentes.

► Red Sociolaboral de empresas a través de la cual se promovían pasantías, oportunidades laborales o puestos registrados formalmente y en blanco.

De acuerdo con lo planteado, es posible afirmar que en la creación del Programa de Fortalecimiento de la Autonomía Progresiva confluyeron, por un lado, las consecuencias históricas de la actuación deficitaria del Estado en relación a las y los adolescentes y sus familias de origen, así como también la intencionalidad política de un sector social formado por agentes estatales y no estatales (ONG, Asociaciones Civiles) de abordar la problemática y promover nuevas modalidades de cuidados.

### **3. Acompañamiento para el egreso de las y los jóvenes en cuidados alternativos. La cuestión en la agenda política**

Si bien en el marco del Programa de Fortalecimiento de la Autonomía Progresiva se venía trabajando el egreso de las y los jóvenes desde el año 2015, a partir del año 2017 esta cuestión ingresó formalmente en la agenda gubernamental con la sanción de la Ley Nacional 27364, que creó el Programa de Acompañamiento para el Egreso de jóvenes sin cuidados parentales (PAE).<sup>7</sup> Esta está destinada a las/los adolescentes/jóvenes sin cuidados parentales que tienen entre 13 y 21 años de edad. La aprobación de la ley estuvo precedida por el accionar de una serie de organizaciones sociales y de grupos de adolescentes y jóvenes organizados en torno de esta cuestión. Por lo tanto, podríamos decir que se trataba de un asunto socialmente problematizado (Oszlak y O'Donnell, 1976: 109) que, a partir de la aprobación de ley, ingresó a la agenda política, la cual está formada por temas de ocupación regular del gobierno (Elder y Cobb, 1993).<sup>8</sup>

---

que los jóvenes puedan empezar a cocinarse, o que las puertas de las instituciones no permanecieran cerradas con llaves, que las salidas de los jóvenes no fueran leídas como fuga, etc. No se abordaban problemas sistémicos de dicha institución como pueden ser los referidos a la direccionalidad política o de gestión, sino cuáles eran los problemas que efectivamente obstaculizaban la autonomía de los jóvenes. Asimismo, se procuró promover espacios de participación a partir de la generación de asambleas en las cuales las y los adolescentes pudieran dar sus opiniones con respecto a la dinámica de la institución, y que ese espacio fuera vinculante en la toma de decisiones. (Entrevista Referente de DONCEL en Rosario, 4 de junio de 2020).

7 La Ley 27364 se basa en los siguientes principios: interés superior de la/el niña/o; autonomía progresiva de la/el adolescente conforme sus características psicofísicas, aptitudes y desarrollo; derecho a ser oída/o y que su opinión sea tenida en cuenta según su edad y grado de madurez; igualdad y no discriminación; acompañamiento integral y personalizado (artículo 3).

8 El proceso de formación de la agenda da cuenta de los mecanismos a través de los cuales ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención activa del gobierno como posibles asuntos de política pública (Elder y Cobb, 1993), en este caso políticas destinadas a garantizar los derechos de las y los adolescentes y jóvenes egresados de los sistemas de protección. Por otro lado, según Elder y Cobb (1993), a diferencia de la agenda política, la agenda sistémica se compone de un conjunto de temas que la sociedad (representada por diferentes agregados sociales) considera que pertenecen al ámbito de resolución del gobierno y merecen su atención.

A su vez, la promulgación de la ley puede interpretarse como una ventana de oportunidad real (Medellín Torres, 1997: 32), ya que es el resultado de una serie de acontecimientos que efectivamente han sucedido y que permiten ingresar un tema como susceptible de ser tratado por el gobierno y a partir del cual se pueden desplegar políticas públicas.

No obstante, la agenda no es un documento formal o programático, ni presupone la existencia de una jerarquía en los problemas, como tampoco asegura que a la inclusión de un problema suceda de forma inevitable una decisión o que este permanezca a largo tiempo en ella (Fernández: 1996: 471). Es decir, se trata de un proceso continuo que supone una puesta en movimiento de tensiones y conflictos.

Con lo expuesto, es posible afirmar que la sola sanción de la ley no supone de por sí el diseño y la implementación de políticas. Sin embargo, constituye el marco posible a partir del cual articular acciones de gobierno. En este sentido, de acuerdo con la ley N.º 27364 los organismos de niñez competentes de las 24 jurisdicciones del país tienen que avanzar en la puesta en marcha territorial del programa, a fin de dar respuesta a las necesidades de las y los adolescentes y jóvenes que egresan de dispositivos de cuidado alternativo. De este modo se llevan adelante, de forma gradual, convenios entre el Gobierno Nacional y cada una de las Provincias, con el requisito de que estas últimas implementen el PAE a través de un órgano de aplicación. Es decir, no se trata solo de una transferencia de fondos entre los niveles nacionales y subnacionales, sino que los gobiernos Provinciales tienen el mandato de generar estructuras de implementación del programa.

En el caso de la Provincia de Santa Fe, el gobierno creó el Programa Egresar en el año 2019 con el fin de implementar el PAE en todo el territorio provincial. Se encuentra dentro de la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, en el marco de la Secretaría de Políticas de Inclusión y Desarrollo Territorial.

El Programa Egresar es voluntario, siendo en todos los casos necesario que la/el adolescente/joven otorgue su consentimiento informado y debiendo finalizarse en cualquier momento si así lo decide. Esto no implica en ningún caso la pérdida de su derecho, sino que podrá solicitarlo nuevamente en cualquier momento, con la única condición de que se encuentre dentro del rango etario previsto. Por otro lado, las/los adolescentes de entre 16 y 18 años de edad incluidos en el programa adquieren la mayoría de edad de manera anticipada; mientras que las/los adolescentes entre 13 y 16 años de edad que no tengan representante legal deberán solicitar su designación. Los cuales ejercen todos los actos que permite el Código Civil y Comercial para la figura del tutor y las limitaciones allí establecidas de conformidad con el principio de autonomía progresiva y el correspondiente ejercicio de derechos en forma personal.

La ley incluye el acompañamiento personal, el cual consiste en la asignación de un referente que tiene por función acompañar el proceso de fortalecimiento de su autonomía y egreso (artículo 6). Este está previsto hasta el momento en que el o la joven cumpla 21 años de edad.<sup>9</sup> Los referentes son designados por los organismos de

---

<sup>9</sup> El acompañamiento consta de dos etapas. La primera se extiende desde los 13 años o desde el ingreso de la/el adolescente al dispositivo de cuidado formal, hasta el egreso del mismo, y deberá realizarse en

protección competentes en cada jurisdicción (artículo 8). En todos los casos se debe hacer saber a la/el adolescente/joven que tiene derecho a solicitar que su referente sea alguien de su elección. Además, los referentes tienen derecho a percibir una remuneración por sus funciones (artículo 9). El acompañamiento de los mismos comprende dimensiones tales como: salud sexual, procreación responsable y planificación familiar; educación, formación y empleo; vivienda; derechos humanos y formación ciudadana; familia y redes sociales; recreación y tiempo libre; habilidades para la vida independiente; identidad; planificación financiera y manejo del dinero.

Asimismo, la ley señala que el Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación deben implementar políticas destinadas a incrementar las posibilidades de inclusión laboral y educativa de las/los adolescentes/jóvenes sin cuidados parentales (artículo 12).<sup>10</sup> Además, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación debe implementar políticas destinadas a otorgar facilidades en materia habitacional.<sup>11</sup>

En cuanto a la asignación económica a las/los adolescentes/jóvenes incluidas/os en el programa, es equivalente al ochenta por ciento (80%) de un salario mínimo vital y móvil a partir del momento del egreso de los dispositivos de cuidado formal. La asignación es percibida por la/el adolescente o joven a título personal. Si se trata de jóvenes que estudian, este beneficio se puede extender hasta los 25 años. La percepción de esta asignación será compatible con otros beneficios a los cuales las/los adolescentes/jóvenes sin cuidados parentales tengan derecho (artículo 21 y 22).

#### **4. Adolescentes en proyecto de autonomía y jóvenes en proceso de egreso en el marco del Sistema de Protección Excepcional. Una aproximación a los dispositivos de alojamiento**

A partir de la entrevista realizada a la coordinadora del Programa de Fortalecimiento de la Autonomía Progresiva, del análisis de datos oficiales del Observatorio de la provincia de Santa Fe y de los datos relevados por la Defensoría NNYA de Santa Fe,<sup>12</sup> fue posible comprobar que la población de

---

coordinación con el personal de los dispositivos de cuidado formal. La segunda etapa se extiende desde el egreso del dispositivo de cuidado formal hasta los 21 años de edad.

10 Al menos un dos por ciento (2%) de los beneficios otorgados en el marco de programas de inserción socio-laboral existentes a nivel nacional deberán estar destinados a ellas/os.

11 Esto supone sistemas habitacionales con condiciones edilicias, instalaciones y equipamiento apropiados para que las/los adolescentes/jóvenes sin cuidados parentales puedan adquirir las habilidades de autocuidado, prácticas interpersonales que les permitan construir su autonomía, sistema de créditos para la compra y alquiler de viviendas. Asimismo, el Consejo Nacional de la Vivienda deberá establecer un cupo preferente del dos por ciento (2%) de los planes de adjudicación o mejora de viviendas que se ejecuten con los fondos del FONAVI destinados a estos créditos.

12 Fuente: entrevista realizada a coordinadora del Programa de Fortalecimiento de la Autonomía Progresiva de Santa Fe, 4 de junio de 2020.

Fuente: Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, Provincia de Santa Fe <http://www.observatoriosantafe.gob.ar/libraries/asp/Home.aspx>

Fuente: Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe (2020). El acogimiento familiar en la provincia de Santa Fe. Diagnósticos y propuestas. <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/publicacion-af-2020-final.pdf>

Fuente: Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe (2017). Las instituciones de acogimiento en la provincia de Santa Fe. Diagnósticos y aportes para la garantía y restitución de derechos de las niñas, niños y adolescentes separados de sus centros de vida. <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/publicacion-ia-2017-web.pdf>

niñas, niños y adolescentes con Medidas de Protección Excepcional en la provincia entre los años 2015 y 2019 fue la siguiente:

► En el año 2015 se relevaron un total de 604 niñas, niños y adolescentes con Medidas de Protección Excepcional bajo cuidados alternativos.

► Para el año 2016 el total aproximado de niñas, niños y adolescentes en instituciones de acogimiento institucional era de 503. De ese universo fue posible identificar que un total de 241 NNYA tenían entre 11 y 18 años de edad, es decir que el 48% de la población en acogimiento institucional para el año 2016 eran adolescentes, tratándose del grupo mayoritario.

► En el año 2018 se comprobó que había un total de 1071 niñas, niños y adolescentes bajo cuidados alternativos. Se estima que 512 eran adolescentes.

► En el año 2019 el número de NNYA involucrados en MPE llegó a ser de 1351.

En relación con la cantidad de espacios de alojamiento, en el mismo período de tiempo, fue posible comprobar lo siguiente:

► En el año 2015 existían en la provincia un total de 38 instituciones.

► Para el período 2016-2017 las instituciones de acogimiento institucional llegaron a ser 41.

► En el año 2018 se relevaron 51 instituciones.

► En el año 2019 los espacios de alojamiento llegaron a ser 80.

De acuerdo con lo planteado, en el período 2015-2019 en la provincia de Santa Fe crecieron de forma sostenida las niñas, niños y adolescentes separados de sus centros de vida, a la vez que se incrementaron las instituciones de alojamiento institucional en detrimento de las formas de acogimiento familiar. Esto indica que la respuesta del Estado Provincial a la niñez y adolescencia que ha sido vulnerada en sus derechos fundamentales ha sido la institucionalización. El gráfico 1 señala dicha tendencia.

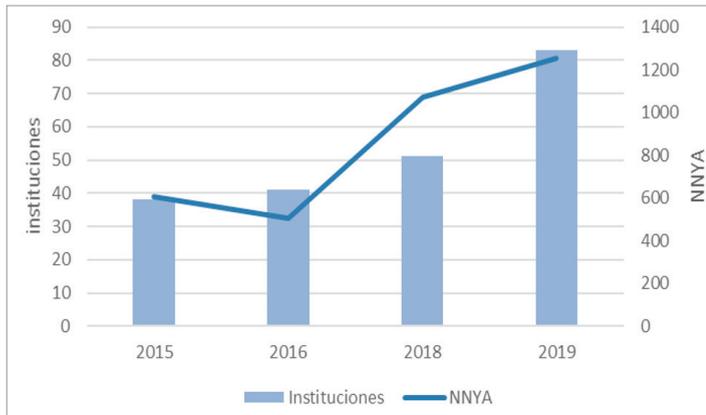
Sobre la colocación de niñas, niños y adolescentes en instituciones es importante mencionar que, en el período estudiado, la situación socio-económica del país presentó condiciones adversas para la garantía de derechos de las infancias y las adolescencias y, desde ya, para la población en su conjunto. Según datos de UNICEF Argentina (2019) la evidencia muestra que las crisis económicas pueden profundizar la pobreza y empeorar sus consecuencias para las niñas, niños y adolescentes.<sup>13</sup> Tales condiciones impactaron en los Sistemas de Protección. Sin embargo, es fundamental recordar que las condiciones de pobreza en ningún caso deben constituir motivos para la separación de las niñas, niños y adolescentes de sus familias, tal como lo indican las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños (2009).<sup>14</sup>

---

13 El informe de UNICEF (2019) señala que las consecuencias de tales circunstancias para las niñas, niños y adolescentes están asociadas al abandono escolar, ingreso temprano al mercado laboral, consumo de menos alimentos y de peor calidad, restricción del acceso a los servicios de salud y/o a ser víctimas de violencia, entre otros riesgos sociales significativos (UNICEF, 2019). Disponible en, <https://www.unicef.org/argentina/media/6506/file/Posicionamiento%20UNICEF%20-%20Elecciones%202019.pdf>

14 La pobreza económica y material, o las condiciones imputables directa y exclusivamente a esa pobreza, no deberían constituir nunca la única justificación para separar un niño del cuidado de sus padres, para recibir a un niño en acogimiento alternativo o para impedir su reintegración en el medio familiar, sino que deberían considerarse como un indicio de la necesidad de proporcionar a la familia el apoyo apropiado (A/RES/64/142, 2010: 15).

Gráfico 1. Cantidad de instituciones y NNYA 2015-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Defensoría Provincial NNYA de Santa Fe.

Además de las instituciones de acogimiento, en la provincia existe la modalidad de acogimiento familiar, tal como se señaló en la tabla 4. Dentro de la misma se encuentra el Programa de Acogimiento Familiar perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social, cuyo objetivo es brindar cuidados transitorios a niñas, niños y adolescentes, como alternativa a la institucionalización. El mismo cuenta con una serie de dispositivos de cuidado. Por un lado, se encuentra el acogimiento en familia ampliada y/o de la comunidad constituido por personas que tienen vínculo previo con la niña, niño y/o adolescente. Por otro lado, se encuentran los espacios de acogimiento en el marco de familias solidarias. En este caso, el Programa de Acogimiento Familiar nuclea a personas o grupos familiares que desean brindar transitoriamente atención y cuidados a niñas, niños y adolescentes que atraviesan una situación de vulneración que pone en riesgo el ejercicio pleno de sus derechos.<sup>15</sup>

Finalmente, se encuentran los dispositivos de cuidado en familias abiertas, los cuales se orientan a aquellas situaciones en las que, una vez resuelta la MPE, no es posible la adopción por falta de familias aspirantes o bien porque tales procesos no prosperaron o las propias chicas y chicos expresen no querer ser adoptados. La modalidad está orientada prioritariamente a adolescentes que viven en centros residenciales, y se propone que las familias abiertas los acompañen en los procesos de autonomía que las chicas y chicos emprendan.

Sobre la base de los datos reunidos por la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe, para el año 2019 había un total de 425 niñas, niños y adolescentes alojados en la modalidad de acogimiento familiar, mientras que,

<sup>15</sup> Fuente: Página oficial del Programa Familias Solidarias de la Provincia de Santa Fe, <https://www.santafe.gov.ar/ms/familiassolidarias/#undefined>

Fuente: Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe (2020). Informe El acogimiento familiar en la Provincia de Santa Fe. Diagnósticos y propuestas. <http://www.defensorianna.gov.ar/archivos/publicacion-af-2020-final.pdf>

para el mismo año, en la modalidad de acogimiento institucional había más del doble de niñas, niños y adolescentes, a saber, un total de 926.<sup>16</sup> Por esta razón, es posible afirmar que pese a la existencia de los dispositivos de acogimiento familiar la tendencia hacia el acogimiento institucional se refuerza, tal como vimos en el gráfico 1. Esto también puede indicar dificultades del sistema para avanzar en medidas de protección integral propias del primer nivel que no suponen la separación de las niñas, niños y adolescentes de sus familias de origen.

Dentro del universo de dispositivos de alojamiento de tipo institucional se pudo comprobar que existen distintos tipos de instituciones, tales como Centros Residenciales y Comunidades Terapéuticas. En cuanto a la modalidad de gestión, existen instituciones gestionadas por el Estado (instituciones oficiales), instituciones pertenecientes a organizaciones de la sociedad civil en convenio con el Estado e instituciones de gestión mixta. De acuerdo a la información relevada, es posible afirmar que en la actualidad hay un total de 76 Centros Residenciales y 4 Comunidades Terapéuticas, mientras que existen un total de 47 espacios conveniados, 19 espacios de gestión oficial y 2 espacios de gestión mixta.

En el gráfico 2 se puede observar una amplia mayoría de instituciones (69%) son conveniadas con organizaciones de distinta naturaleza. De acuerdo con la coordinadora del Programa de Fortalecimiento de la Autonomía Progresiva, muchas de ellas son organizaciones religiosas y, en menor medida, son asociaciones civiles y convenios con municipios y comunas. Esto supone la existencia de una variedad de instituciones y de perfiles organizacionales que repercuten en las experiencias de alojamiento, lo cual genera ciertas desigualdades. Es decir, no es lo mismo para un/una adolescente estar alojada/o en una institución oficial o en una institución conveniada, así como tampoco es lo mismo estar alojado en una institución laica o en una institución religiosa. Muchas veces los contextos institucionales inciden en el acceso a derechos y en un tratamiento desigual en lo referido al acogimiento.

Además de la desigualdad en cuanto al tipo de institución también existen disparidades en cuanto a la conformación interna de las mismas. A fin de establecer un criterio unificador, el Gobierno Provincial creó los Estándares de las prácticas y condiciones de alojamiento en los ámbitos de cuidados alternativos residenciales para niñas, niños y adolescentes (2014) con la intención de adecuar las condiciones de alojamiento a la normativa correspondiente, tanto a nivel nacional como internacional.<sup>17</sup> Entre las indicaciones señaladas, las cuales concierne tanto a instituciones oficiales como conveniadas, se establece la creación de equipos técnicos formados por profesionales y la incorporación de acompañantes convivenciales. Sin embargo, en función de las entrevistas realizadas, fue posible comprobar que a la fecha aún permanecen instituciones que no se adecúan a los estándares señalados.

---

16 Fuente: Defensoría de niñas, niños y adolescentes de Santa Fe (2020). Informe El acogimiento Familiar en la Provincia de Santa Fe. Diagnósticos y propuestas. Rosario, Defensoría del Pueblo de Santa Fe. <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/publicacion-af-2020-final.pdf>

17 "Los estándares" como son conocidos al interior del Sistema, se implementaron en el marco del Programa de Fortalecimiento de las Prácticas y Condiciones de Alojamiento en los Ámbitos de Cuidados Alternativos Residenciales para Niñas, Niños y Adolescentes.

Gráfico 2. Espacios de alojamiento según tipo de institución



Fuente: Elaboración propia a partir de datos relevados en entrevistas, de datos obtenidos por medio del Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia de Santa Fe y de Informes de la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe.

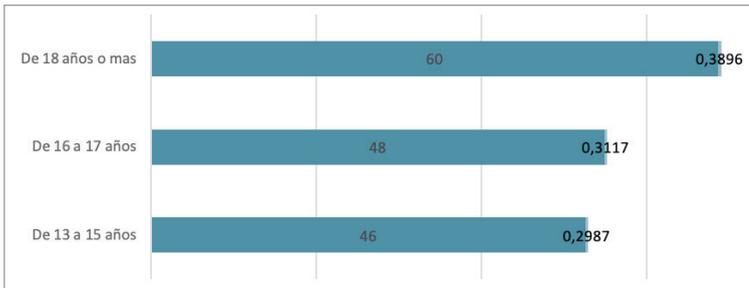
La población adolescente bajo cuidados alternativos y de jóvenes en proceso de egreso constituye un grupo relevante en el marco del Sistema de Protección Excepcional. Tal como se señaló, para el año 2017 este grupo formaba el 48% del total de la población de NNYA bajo cuidados alternativos.<sup>18</sup>

Por su parte, la Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia y Familia (SENAF) señaló que para el año 2017 había en el país un total de 1472 adolescentes y jóvenes institucionalizados/as con proyecto de autonomía (SENAF, 2018). De este número, 154 adolescentes y jóvenes pertenecían a la provincia de Santa Fe. Este relevamiento desagregó a la población de adolescentes y jóvenes según franja etaria.

En la provincia de Santa Fe, las y los adolescentes bajo cuidados alternativos y los jóvenes en proceso de egreso se encuentran alojados en distintos dispositivos. En ocasiones se trata de instituciones exclusivas constituidas para acompañar proyectos de autonomía y procesos de egreso y, en otras, son instituciones donde conviven adolescentes o jóvenes con otras franjas etarias. Por lo general en estos casos son instituciones que alojan una gran variedad de grupos etarios. A los fines de este trabajo se procuró ilustrar el conjunto de instituciones en función de la población que alojan, haciendo énfasis en la población adolescente y joven.

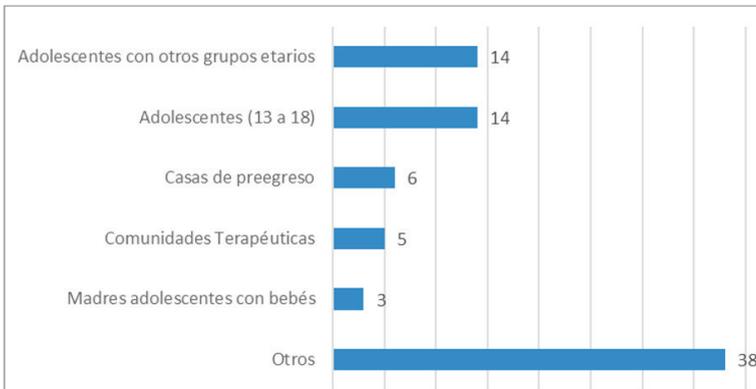
<sup>18</sup> "Cantidad desagregada por edades y género. Entre mayo de 2016 y febrero de 2017 se registraron, en toda la provincia, 503 niñas, niños y adolescentes en 41 instituciones de acogimiento alternativo al grupo familiar. 270 eran mujeres y 220 varones. En relación a sus edades, el 15% de las niñas y niños tenían de 0 a 5 años. El 31% de 6 a 10 años. El 19% entre los 11 y los 13. El 26% entre los 14 y los 18 años. Y un 3% eran jóvenes mayores de edad. El 48% de la población en acogimiento institucional era adolescente; tenía entre 11 y 18 años, o más" (Defensoría NNYA, 2017: 14) <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/publicacion-ia-2017-web.pdf>

Gráfico 3. Adolescentes en proyecto de autonomía y jóvenes en proceso de egreso en la provincia de Santa Fe para el año 2017



Fuente: Elaboración propia sobre datos de SENAF (2018).

Gráfico 4. Instituciones de alojamiento según población que alojan



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Defensoría Provincial NNYA de Santa Fe.

En el gráfico 4 se observa información que es importante precisar:

► Las instituciones que alojan de forma exclusiva adolescentes de 13 a 17 años dependen de la Dirección Provincial de Niñez de Rosario; esto significa que están ubicadas en la ciudad de Rosario y en localidades cercanas a esta ciudad. Mientras que en la zona centro y norte de la provincia no se relevaron instituciones que alojan de forma exclusiva adolescentes, sino que el alojamiento se resuelve en instituciones con NNYA de diferentes edades (por lo general el rango etario contemplado en estos establecimientos es de 0 a 18 años). Esto señala una desigual distribución de los recursos destinados al alojamiento en el territorio provincial y, por lo tanto, una desigualdad en el acceso a derechos de las y los adolescentes bajo cuidados alternativos.<sup>19</sup>

19 Fuente: Defensoría Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe (2020). El acogimiento familiar en Santa Fe. <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/publicacion-af-2020-final.pdf>

► Las casas de preegreso constituyen una experiencia innovadora para la provincia. Son dispositivos destinados a jóvenes mayores de 18 años que vivieron en el sistema de cuidados alternativos. También se las suele llamar “viviendas asistidas”. Se trata de residencias temporales donde convive un grupo de jóvenes de entre 18 y 21 años que cuenta con el apoyo de un equipo técnico –que no convive allí– para acompañarlos de manera integral y hacer un seguimiento personalizado hasta incluso después de la salida de la casa. De acuerdo a las entrevistas realizadas fue posible comprobar que en la provincia de Santa Fe hay un total de seis casas ubicadas en la ciudad de Rosario (2), en la ciudad de Santa Fe (3) y en la ciudad de Coronda (1).

► De las comunidades terapéuticas indicadas, de acuerdo a la información obtenida en las entrevistas, cuatro están ubicadas fuera de la provincia de Santa Fe, donde se encuentran mayoritariamente adolescentes varones con Medidas de Protección Excepcional. Esto supone la lejanía de sus entornos comunitarios o familiares y de los organismos de protección de la jurisdicción provincial correspondiente de acuerdo a la normativa vigente (ley 12967). En estos casos, tanto los abordajes como los establecimientos no se adecúan a la normativa vigente en materia de Salud Mental y de Protección de la Infancia y la Adolescencia.

► Otro dato relevante es que la cantidad de espacios para adolescentes que son madres son escasos y, además, no se relevaron instituciones para adolescentes varones padres. Esta disposición refuerza la desigualdad entre varones y mujeres, así como también profundiza los estereotipos de género relacionados al ejercicio de las maternidades y las paternidades.

► Finalmente es importante mencionar que existen déficits en materia de infraestructura, acceso a servicios y conectividad a servicios de internet en la mayoría de los dispositivos de alojamiento. Asimismo, se identificó la falta de personal en muchos de los espacios de alojamiento (Defensoría NNYA, 2017).

#### 4.1. De las instituciones a las experiencias institucionales

Respecto de las lógicas institucionales que acontecen dentro de los dispositivos de alojamiento, fue posible comprobar que existe una diversidad de circunstancias, razón por la cual varios de los actores entrevistados se refirieron a experiencias institucionales más que a instituciones. Estos señalaron que, en el marco de un mismo establecimiento, las vivencias habían sido diferentes para unos y otros. Sin embargo, todos y todas (trabajadores, referentes de asociaciones civiles, adolescentes y jóvenes) coincidieron en que se trataba de un escenario complejo donde resulta difícil establecer acuerdos convivenciales que favorezcan a la autonomía y la preparación para el egreso.

Sobre este punto, los adolescentes y jóvenes entrevistados manifestaron diversas opiniones. Por un lado, expresaron haber experimentado una sensación de abandono por parte de los equipos del Estado una vez que habían sido ingresados a los establecimientos. Asimismo, manifestaron que estar en una institución es algo que no les gusta y que prefieren en muchos casos irse de las mismas, aunque esto implique estar en situación de calle. También reconocieron que el personal que está a cargo no suele estar preparado para contener a las chicas y a los chicos alojados, identificando incluso, en muchos casos, una falta de sensibilidad por parte de estos.

Además, señalaron que el tiempo de estadía en las instituciones se extiende mucho más allá del tiempo establecido por la ley y que difícilmente la situación por la cual fueron separados de sus medios familiares se resuelve a lo largo del tiempo.

Los trayectos diversos y en ocasiones desiguales dentro de los mismos grupos de hermanos fue un aspecto recurrente en las entrevistas, es decir, como un impacto no deseado pero que igualmente forma parte del proceder del Sistema. La separación de estos grupos es una práctica habitual y responde en parte a la falta de capacidad o disponibilidad de las instituciones y dispositivos. Otro aspecto que señalaron los entrevistados fue la colocación en centros de rehabilitación a edades muy tempranas (12, 13, 14 años), expresando que son experiencias muy difíciles de sobrellevar y que no corresponden a medidas de protección.

Finalmente, en relación con las experiencias institucionales relataron vivencias positivas a partir del encuentro con un equipo o con un trabajador o trabajadora que ha sido significativo y con quienes mantuvieron una relación duradera.

Los jóvenes entrevistados fueron consultados por su experiencia en las instituciones de acogimiento, uno de ellos explicó lo siguiente:

Hay muchos chicos que no les gusta estar en la institución. Como a mí, que se educan en la calle. Tengo compañeros que han estado en la institución conmigo. Por suerte yo tuve la posibilidad de conocer a gente copada, que me tendieron una buena mano. Pero bueno, en realidad las cosas que se tienen que hacer no se hacen, los que tienen que cuidar tus derechos no lo hacen, y hay diferentes situaciones al entrar al sistema de la dirección (DPPNAF). Igual hoy en día miro y digo mira todo lo que estoy logrando, me pongo contento por mí. Es más, el día de mañana quiero ayudar a los demás chicos, quiero ser psicólogo, estoy estudiando en la secundaria y ahora estoy haciendo trabajos de computadoras. Pero bueno estoy en primer año, yo sé que lo voy a terminar (Entrevista realizada a un adolescente en proyecto de autonomía, el 24 de junio de 2020).

Sobre este mismo tema, otro de los jóvenes señaló:

Yo creo que hay trabajadores que no están capacitados para estar con los chicos. Hay que saber entender un poco a los pibes, porque los chicos necesitan un poco de comprensión. Cuando yo entré tuve la suerte de encontrar estas personas, que dentro de todo me dieron atención, y a través de los años, se fue fortaleciendo eso. Cuando vos entraste al sistema, teóricamente, tienen un plazo de 180 días para poder arreglar tu situación (entrevista realizada el 24 de junio de 2020).

Frente a la pregunta sobre si le hubiera gustado estar en una sola institución y no en varias, el mismo joven respondió:

Me hubiera gustado estar solo en una. Lo que pasa es que, primero a mí y a mis hermanos nos llevan a un centro de noche, estuvimos unos días ahí donde lo conocimos a O. R., tuvimos la suerte de conocerlo, y él nos fue dando una mano, nos cantó la posta de cómo iba a ser el sistema, y cómo nos lo dijo, por eso nos fuimos preparando. De ahí fuimos transferidos a otra institución por fuera de la ciudad de Rosario. Ahí habían abierto un departamento, nosotros lo inauguramos, lo estrenamos nosotros al departamento. Pero ahí surgió un problema con uno de mis hermanos y con gente del pueblo. El director directamente antes de darnos una mano, de dar la cara, el loco lo primero que hizo fue

expulsarnos de la institución. Yo en ese momento ya tenía 13 y mi hermano 12. Acá en Rosario, a mi hermano lo llevan a otro lado, nos separan y a mí me llevaron a un centro de rehabilitación con 13 años, ¿qué problemas de consumo puede tener un pibe de 13 años? Los convenios que tiene la dirección son terribles (Entrevista realizada a adolescente en proyecto de autonomía el 24 de junio de 2020).

Por su parte, los trabajadores de los equipos técnicos, la coordinadora de los programas y la referente de la asociación civil entrevistadas sostuvieron que, pese a las dificultades que se presentan con las instituciones, estas son actores clave dentro del Sistema ya que acompañan la vida diaria de las y los adolescentes y, muchas veces, se encuentran trabajando en soledad. De modo tal que la experiencia de soledad vivida por las y los adolescentes también es experimentada por las y los trabajadores encargados de los cuidados institucionales.

Las instituciones de alojamiento además de ser experiencias singulares son dispositivos que se inscriben dentro de una historia. Un profesional integrante del equipo técnico del Programa de Fortalecimiento de la Autonomía Progresiva señaló que las lógicas institucionales suponen tensiones entre ideas del paradigma tutelar e ideas del paradigma de protección integral. De este modo, explicó que muchas instituciones se encontraban ligadas a prácticas de control asociadas al patronato<sup>20</sup> y que pensar la autonomía en estos contextos constituye un desafío. Sobre esto expresó:

Muchas veces las chicas y los chicos quedan a merced del adulto, de la organización institucional, sin que sea posible contemplar nada de lo convivencial y sin propiciar la participación de las y los adolescentes en cuestiones básicas como aprender a cocinar o tener lugar para guardar pertenencias o mantener momentos de intimidad (Entrevista a profesional del equipo técnico de Autonomía Progresiva el 23 de junio de 2020).

Pese a tales tensiones y contradicciones, todas las personas entrevistadas reconocen que en los últimos años muchas instituciones se han pedido adecuar a las lógicas de la protección integral, se reconocen buenas prácticas y lógicas institucionales que procuran llevar adelante el acogimiento desde una lógica de acompañamiento, contención y cuidados de los espacios singulares o íntimos.

#### 4.2. Los egresos de los dispositivos de alojamiento. Modalidades existentes y experiencias

Es posible definir los egresos de los dispositivos de alojamiento como el desafío vinculado a la trasmutación del rol de adolescente cuidado por el Estado, a la de joven autónomo y responsable de sí mismo (Domínguez y Balerio, 2014: 60). Sin embargo, muchas veces este desafío no logra concretarse, y de hecho se producen diversas situaciones de egresos.<sup>21</sup>

---

20 Se hace referencia aquí a la Ley 10903 de Patronato de Menores, la cual se inscribe a su vez en el paradigma de protección tutelar o situación irregular propio de la normativa previa a la Convención sobre los Derechos del Niño (1989). La Ley 10903 fue derogada en el año 2005 por la Ley 26067 de Protección Integral de la Niñas, Niños y Adolescentes.

21 Las categorías sobre los egresos fueron construidas sobre la base del Relevamiento de Niñas, Niños y

► Egresos por reintegración al medio familiar: son las situaciones en las que las y los adolescentes y jóvenes vuelven a vivir con sus familias luego del cese de la medida excepcional. Es pertinente señalar dos aspectos sobre estas situaciones. Por un lado, no se registran programas que brinden apoyo económico y social para aquellas familias que reciben a los jóvenes egresados del Sistema de Protección, así como tampoco recursos u otros apoyos. Por otro lado, de acuerdo a la SENAF (2018) las y los jóvenes que se reintegran inicialmente a sus medios familiares suelen alejarse de ese entorno nuevamente. En algunos casos reaparecen los problemas que motivaron la situación de institucionalización y en otros, sufren graves vulneraciones de derechos.

► Egresos a partir de la construcción de proyectos de autonomía: según los últimos datos estadísticos, para el año 2017 había en la provincia de Santa Fe un total de 150 adolescentes y jóvenes institucionalizados con proyecto de autonomía, tal como se señaló anteriormente (SENAF, 2018). De acuerdo a las entrevistas realizadas dentro de este grupo, hay situaciones en las que se logra desarrollar y sostener estrategias para la concreción de la autonomía, tales como el acceso a un empleo informal, la capacitación en oficios, el alquiler de una vivienda ubicada en la comunidad de origen, entre otras. Mientras que otras situaciones dan cuenta de las dificultades para el sostenimiento de tales estrategias debido a la discontinuidad en el puesto de trabajo informal o a las múltiples barreras de acceso a servicios de alquiler, vivienda digna, acceso a la salud, entre otros. Por lo que, en estos casos, el regreso al medio familiar termina siendo la única alternativa, aunque no constituya el deseo de las y los jóvenes.

► Egresos sin proyecto de autonomía. Autonomía anticipada: en este grupo se incluyen aquellos y aquellas jóvenes que, al cumplir la mayoría de edad, o incluso antes, decidieron irse por cuenta propia de los dispositivos de cuidado. Estos constituyen egresos considerados de forma intempestiva y abrupta (Favero Avico, 2019). Sobre estas situaciones, los adolescentes y jóvenes entrevistados dieron cuenta de experiencias propias o bien de experiencias similares de sus pares. Explicaron que la salida por cuenta propia de los dispositivos de alojamiento en muchas ocasiones está relacionada a la búsqueda de una mayor tranquilidad y bienestar ya que la convivencia con otros adolescentes y jóvenes que atraviesan múltiples problemáticas dificulta la vida diaria. Asimismo, señalaron que las lógicas institucionales suelen ser expulsivas y no constituyen espacios de contención o referencia, a la vez que los adultos responsables no logran generar instancias de contención y acompañamiento. En este marco, las y los adolescentes y jóvenes que atravesaron este tipo de egresos han generado estrategias independientes a partir de redes afectivas generadas en ámbitos escolares, o a partir de vínculos afectivos provenientes de otros ámbitos. Sobre esto es fundamental señalar que, ante este tipo de situaciones, el Estado es responsable por omisión, ya que el contacto con estas situaciones se da mucho tiempo después o bien, no se concreta. Además, el Estado se encuentra incumpliendo sus deberes para con una población que debe ser considerada prioritaria.

El concepto de autonomía anticipada entendido como la ausencia de referencia adulta estable junto con la carencia de recursos adecuados para trazar proyectos independientes y autónomos (Domínguez y Balerio, 2014) sirve a los fines de ilustrar este tipo de situaciones. Se trata de “un tipo de autonomía que altera los ritmos emancipatorios de estos jóvenes respecto de la media social —refiere a una autonomía cuasi obligatoria, ya que no asumirla, no transitar por este proceso en forma más o menos consciente, implica sumar al abandono familiar la orfandad estatal” (Domínguez y Balerio, 2014: 60).

Esto supone que las y los jóvenes en tales circunstancias se vean obligados a tomar responsabilidades de la vida adulta sin los soportes (familiares, educativos, económicos) ni los marcos de contención y de identificación imprescindibles para consolidar la integración y ascenso social y, fundamentalmente, para fortalecer la igualdad de oportunidades con sus pares.

Sobre los egresos anticipados, uno de los jóvenes entrevistado expresó:

Yo tenía 15 años y estaba haciendo segundo o tercero de la secundaria. Yo ya había pasado por varios hogares, y al final de ese año en el que yo estaba, cerraban, porque la gente que cuidaba el hogar se iba cansando; iba generando su vida aparte. En abril las cosas no venían muy bien, pasa que en el hogar por ahí te toca dormir con varios chicos, este era un lugar para 6 personas, siempre conocidos, y una vez cayó un pibe muy drogado con un arma, con un cuchillo, había problemas de conflictos ahí adentro, los cuales nadie del Estado veía. Eso generaba algún tema de protección para los que ya estábamos ahí, porque varios hacía años que estábamos ahí. Así que yo decidí irme, ya habían pasado muchos años, si bien fueron pasando muchas personas, ya no eran los mismos que antes, y por ahí los chicos que caían eran violentos y estaban drogados, algunas con muchos problemas familiares, entonces, era como bastante shockeante estar ahí dentro. Si bien mi situación de vida no fue nada fácil, yo no la comparo con la de ellos, porque a ellos les ha pegado de otra manera. Por ahí se drogaban y se ponían violentos. Entonces no era una buena situación para mí. La idea de egresar era justamente estar más tranquilo. Estar más protegido que en el sistema de protección. Entonces decidí irme del hogar. Conocí a un chico que iba conmigo a la escuela, nos hicimos muy amigos, le comenté de mi situación de vida, él agarró y me propuso que le iba a preguntar a la madre para ver si podía venir a vivir con ellos, y la madre dijo que sí (Entrevista realizada el 25 de junio de 2020).

Este testimonio da cuenta de la autogestión de algunos egresos, a partir de experiencias institucionales que no son favorables y de la falta de actuación adecuada por parte de los equipos del Estado Provincial. En otra de las entrevistas realizadas, un joven relató:

Ya con 16 años estuve alquilando solo, no quería ser dependiente de ellos (refiriéndose a la Subsecretaría), no me gustaba, entonces mi egreso no fue tan difícil porque yo ya había participado en Puentes Amarillos (asociación civil), lo habíamos hablado con el presidente de la asociación, después yo lo organicé con desarrollo (Subsecretaría) para volver a entrar ahí, para que cuando cumpla los 18 años de edad ya todo esté organizado, ya tenía mi referente. Mi referente, mientras que yo ya estaba en la casa, estábamos buscando alquiler, entonces apenas cumplí los 18 años de edad yo pude señalar el alquiler, con plata que yo junté haciendo changas (entrevista realizada el 24 de junio de 2020).

En este último testimonio es posible comprobar otro tipo de experiencias en las cuales, pese a las vicisitudes, se pudieron construir algunos acuerdos y preparar el egreso a partir de la figura de un referente, como señala la Ley 27364.

## **5. Circuitos estatales y actores intervinientes en las políticas públicas de Autonomía Progresiva y preparación para el egreso**

### **5.1. La conquista de la autonomía dentro del Estado**

Además de los espacios de alojamiento y sus lógicas internas, las políticas orientadas a la construcción de la autonomía y la preparación para el egreso son responsabilidad, en primera instancia, del Estado. Los circuitos estatales destinados a tal fin suelen percibirse como laberínticos y complejos de aprehender. Las propias lógicas burocráticas y administrativas, los tiempos de la administración pública y judicial, los horarios de atención, los recursos disponibles, la localización de las oficinas, etc., entran en tensión con las necesidades de los grupos sociales y, de forma específica, con las singularidades de las y los adolescentes y jóvenes.

La construcción de procesos de autonomía y la preparación para los egresos en estas condiciones se presenta muchas veces como una conquista por parte de las y los adolescentes, así como también de los agentes estatales que suelen trabajar desafiando los tiempos y los recursos disponibles. En un esfuerzo por descifrar esos circuitos, a continuación, se desarrollan las etapas, los momentos y las líneas de trabajo que constituyen las políticas de autonomía progresiva y acompañamiento para el egreso, aun sabiendo que dicha reconstrucción así planteada no se reproduce en la realidad de forma secuencial o lineal.

El Programa de Fortalecimiento de la Autonomía Progresiva, situado en la Dirección Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia de la SDNAF trabaja con las y los adolescentes que tienen 13 años o más y que son derivados por el equipo territorial (ETI), el cual determina y justifica la resolución definitiva de la MPE. Se presenta un informe técnico al área legal de la SDNAF explicitando que ya no se va a trabajar en una revinculación familiar ni en un proceso de vinculación con fines adoptivos. Entre los motivos de tal resolución también se contempla la posibilidad de que las y los adolescentes manifiesten no querer ser adoptados. De este modo, se procede a una presentación formal, por parte del ETI y el área legal, al equipo técnico del Programa. Es importante mencionar que no existe una instancia de admisión, sino que, una vez que se hayan cumplimentado los pasos señalados, todas las situaciones que son presentadas de ese modo ingresan al programa. En este sentido, la cantidad de situaciones suele exceder las capacidades del equipo, a la vez que señala los déficits del Estado en materia de adopción y revinculación familiar. Una vez que las y los adolescentes están dentro del Programa las líneas de trabajo que se proponen son las siguientes:

► Participación de las y los adolescentes y acompañamiento de las situaciones: a través de esta línea de trabajo se proponen una serie de espacios en los cuales las y los adolescentes pueden presentarse de forma espontánea y manifestar inquietudes, necesidades, deseos. En este marco se desarrollan talleres con diferentes objetivos, tales como educación sexual y reproductiva, preparación para el

mundo del trabajo, inserción en espacios recreativos y culturales, etc. El grupo contemplado dentro del programa se organiza en dos subgrupos: aquellos que tienen entre 13 y 16 años, con quienes se trabaja más fuertemente lo educativo, la conformación de lazos sociales y el aspecto lúdico; y el grupo de 16 a 18 años, con quienes se comienza a trabajar la preparación para el egreso, lo cual supone dar inicio al trabajo sobre posibles referentes por fuera del sistema, los cuales se constituirán en potenciales figuras de acompañamiento.

Asimismo, se trabaja el acceso a los derechos más allá del educativo, es decir, el acceso a servicios de salud y, fundamentalmente, el acceso a espacios de salud mental. El equipo técnico de profesionales del Programa diseña y acompaña las estrategias junto con la figura de los Acompañantes Personalizados que son actores designados por el Estado para acompañar de forma singular a las y los adolescentes y quienes habilitan los trayectos cotidianos.

► El trabajo con las instituciones y los dispositivos de alojamiento: en esta línea de trabajo se llevan adelante estrategias con los equipos técnicos de las instituciones a fin de favorecer y promover procesos de autonomía dentro de las mismas. La intención es la de crear nuevas formas convivenciales, lo cual supone pensar modos de alojamiento que también contemplen otras unidades familiares o convivenciales y que puedan coexistir con los dispositivos de cuidado sin que esto sea leído por las instituciones como intentos de “fuga” de las y los adolescentes o como un incumplimiento de las normas establecidas. La construcción de la autonomía en esta línea de trabajo supone pensar en el futuro –egreso– y, a la vez, en el presente –alojamiento– y, por sobre todas las cosas, se debe trabajar en la garantía de los derechos de la población en el marco del Sistema de Protección tal como la normativa lo indica. Es decir, se trata del delicado vínculo entre la protección y la participación, entre la autonomía y las responsabilidades del Estado.

► Designación del Tutor: esta línea de trabajo está orientada a designar un tutor a las y los adolescentes. Se trata de un representante legal para aquellos/as menores de 18 años, en ausencia de la figura de padre o madre. De acuerdo a la información recabada, los casos en los que se logra la figura del tutor son escasos. La complejidad para lograr esta figura redonda en la realidad de que las y los adolescentes que ingresan en el programa lo hacen justamente por no contar con ningún adulto referente por fuera del sistema que pueda hacerse cargo de sus cuidados. Por lo tanto, en estos casos continúa la responsabilidad del Estado.

En todos los casos la intención o el fin último es el de generar adultos referentes por fuera de las tramas institucionales. De cualquier modo, con o sin esta figura, las y los adolescentes tienen derecho a permanecer alojados en las instituciones de acogimiento hasta cumplir la mayoría de edad o bien hasta cumplir los 21 años tal como lo establece ley 27364.

Cuando las y los jóvenes cumplen la mayoría de edad ingresan de forma voluntaria en el Programa Egresar (órgano de aplicación del PAE), aunque el equipo del programa de Autonomía realiza igualmente una presentación formal ante el Programa Egresar. Una vez que la o el joven se presenta, se les propone la firma de un consentimiento informado a través del cual pueden percibir la asignación económica dispuesta por la ley (80% del salario mínimo vital y móvil), que

se otorga a través de una tarjeta. En la provincia de Santa Fe, de acuerdo con los datos recabados solo 17 jóvenes de la ciudad de Rosario percibieron esta asignación económica hasta junio del presente año.

En el momento en que el o la joven cumple 21 años la transferencia monetaria pasa a ser condicionada, es decir, a condición de que se acredite estar estudiando en el marco del sistema formal de educación, de lo contrario la asignación se interrumpe. A partir de las entrevistas realizadas, desde el Estado provincial se propende a acompañar a las y los jóvenes hasta los 25 años más allá de las circunstancias señaladas.

El ingreso de las y los jóvenes en una nueva área del Estado que ya no es la de niñez supone el desafío de un nuevo comienzo o al menos de un modo diferente de interacción entre el Estado y las y los jóvenes. Esta relación debe estar regulada por un sentido de ciudadanía y de ejercicio de derechos que sin embargo no suponga el corrimiento del Estado en tanto y en cuanto responsable de la garantía de derechos.

En función de los testimonios recabados, la posibilidad de erradicar etiquetas e incluso legajos físicos como mecanismos de intervención favorece a la posibilidad de que las y los jóvenes puedan construir sus propias biografías y que eso no sea materia de intervención estatal. En palabras de la coordinadora del Programa Egresar:

Dejar atrás el legajo “amarillo” donde se vuelca toda la información de las chicas y los chicos desde la toma de la medida, es una posibilidad para que ellos puedan presentarse ante nuevos equipos y profesionales sin sentir que todos saben sus historias. Es la posibilidad de poder escribir una nueva historia o al menos una historia contada por ellos (entrevista realizada el 4 de junio de 2020).

Es importante señalar que este es un derecho primerísimo que igualmente debería ser garantizado en el marco del Sistema de Protección. Sin embargo, el manejo de la intimidad de las y los chicos y de sus historias expresadas en formas de legajos suele ser una arena sensible donde interfieren prácticas que no resultan ser cuidadosas de la vida privada de las niñas, niños y adolescentes. Lo íntimo en los sistemas de protección es materia de debate entre profesionales, equipos técnicos, áreas legales, etc. Por esta razón, la posibilidad de avanzar en políticas destinadas al egreso supone también el desafío de revisar estas prácticas y proponer otras diferentes con el debido respeto de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

En el marco del Programa Egresar, se les propone a las y los jóvenes la designación del referente afectivo. Tal como se señaló anteriormente, se trata de una figura de acompañamiento para el egreso. Es una figura abierta a la propuesta de las y los jóvenes, o bien puede tratarse de trabajadores del Estado –esta última suele ser la opción más habitual–.

Una figura transversal a todo el proceso detallado la constituyen las y los Acompañantes Personalizados, dependientes del Programa de Acompañantes Personalizados de cada Dirección de Niñez. Muchas de las estrategias de acompañamiento e intervención con niñas, niños y adolescentes alojados en centros

residenciales y en ámbitos familiares son sostenidas por estas y estos trabajadores. En caso de que se requiera de un acompañamiento una vez cumplida la mayoría de edad, la figura suele ser la del acompañante terapéutico.

5.2. Conformación de los equipos de trabajo y alcance territorial de las políticas  
A partir de las entrevistas realizadas, fue posible comprobar que los equipos técnicos encargados de implementar los programas señalados están formados principalmente por personas formadas en disciplinas tales como antropología, trabajo social, psicología y abogacía. La organización de estos equipos, en el caso del Programa de Fortalecimiento para la Autonomía Progresiva, se ordena en las Direcciones Provinciales de Niñez, ubicadas en las ciudades de Rosario y Santa Fe. Es importante señalar que, en el período estudiado, el equipo correspondiente a la Dirección Provincial de ciudad de Santa Fe no contó con personal para ejercer el rol de coordinación, a diferencia de la Dirección Provincial de Rosario que sí tuvo a su cargo una coordinadora. Esto repercute en la implementación de la política a nivel provincial, e impacta de manera diferenciada en cada una de las zonas de intervención de ambas direcciones. Por lo tanto, el centro-norte de la provincia, y las y los adolescentes y jóvenes que allí viven, se vieron desfavorecidos por esta falta de designación.

Los equipos técnicos pueden ser comprendidos dentro de los que Lipsky denominó como “la burocracia en el nivel callejero” (1980) para dar cuenta del rol y las funciones de los equipos que efectivamente implementan las políticas públicas. Sobre esto es importante señalar que el momento de la implementación de las políticas ha recibido mucha menos atención que el momento de la decisión o la instancia de la formulación. En efecto, es una fase que habitualmente se la suele reducir a un mero trámite técnico, conducido por los administradores y desprovisto de significación política (Fernández, 1996) Sin embargo, se trata de una etapa fundamental para la concreción de los objetivos dispuestos por el propio programa político. De aquí la importancia de dar cuenta de tales procesos.

También, gracias a las entrevistas realizadas, es posible afirmar que la cantidad de personas que integran el equipo del Programa de Fortalecimiento de la Autonomía Progresiva es de seis trabajadoras y trabajadores en total para cada dirección (Rosario y Santa Fe). Mientras que en otros equipos del área de niñez, como es el de Procesos Adoptivos, se cuenta con mayor cantidad de personal (más del doble en este caso), lo cual refuerza la lógica de intervención ligada a la adopción como única estrategia posible.

En el caso del Programa Egresar las condiciones son similares, pero con el agravante de que el equipo no está desagregado territorialmente. La lógica de intervención del programa se produce mediante las delegaciones del Ministerio de Desarrollo Social, pero sin contar con equipos destinados de forma específica para abordar procesos de egreso. En ocasiones el acompañamiento se sigue dando en el marco de las Delegaciones de Niñez, lo que provoca un corrimiento de las otras áreas del Estado que deben estar presentes a fin de implementar el PAE en todo el territorio provincial, junto con la garantía de otros derechos, tales como vivienda y trabajo.

Sobre la articulación con otras áreas del Estado, sobre la base de la información reunida en las entrevistas realizadas, fue posible reconstruir las alianzas institucionales que se tejen a fin de garantizar procesos de autonomía y preparación para el egreso. Se mencionó al Ministerio de Educación, con el cual se articula a través de los dispositivos de aulas radiales, y el Ministerio de Salud. Sobre este último se identificaron dificultades fundamentalmente en lo referido al acceso a salud mental.

## **6. El desafío de resignificar el rol del Estado en el marco de las políticas de autonomía y preparación para el egreso**

A través de la información relevada por medio de las entrevistas, fue posible identificar una relación ambivalente con el Estado que oscila entre la promoción de los derechos y el poder punitivo. Esto se relaciona con las experiencias que tienen lugar en el momento de la toma de una Medida Excepcional que supone la separación de una niña, niño o adolescentes de su centro de vida. Si bien estas medidas tienen el fin último de proteger, suelen ser vivenciadas como episodios dolorosos y en ocasiones traumáticos. Por lo que, en el marco de las políticas de autonomía se presenta el desafío de resignificar el rol del Estado en la vida de las y los adolescentes y jóvenes.

En este sentido, es interesante volver a la definición que propone Guillermo O'Donnell sobre el Estado, el cual se caracteriza por ser un conjunto de burocracias que están asociadas al grado de eficacia; a la vez es un sistema legal el cual está relacionado con la efectividad; también es un foco de identidad colectiva para los habitantes de su territorio y finalmente el estado es un filtro entre el “adentro” y el “afuera” del territorio, los mercados y la población que delimita (O'Donnell, 2008). En este sentido el Estado es entendido de la siguiente manera:

Un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese Estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Esas instituciones tienen como último recurso para efectivizar las decisiones que toman, la pretensión de monopolizar la autorización legítima de los medios de coerción física, y además pretenden ejercer supremacía en el control de dichos medios, que algunas agencias especializadas del mismo Estado normalmente ejercen sobre aquel territorio (O'Donnell, 2008: 8).

Esta definición supone, entre otros componentes, la autorización legítima de los medios de coerción física –definición que se basa en la histórica conceptualización de Weber (1919)– que señala que la violencia no es, naturalmente, ni el medio normal ni el único medio del que el Estado se vale, pero sí es su medio específico.

Con ello se quiere indicar que, en términos teóricos e históricos, el Estado Moderno se asocia con el ejercicio legítimo de la violencia. Con todas sus variaciones y considerando la enorme producción teórica al respecto, podemos afirmar que el Estado con el que hoy nos encontramos continúa siendo el punto de referencia entre la protección (en términos territoriales y poblacionales), la

seguridad (en términos del ejercicio legítimo de la fuerza) y la promoción (en materia de derechos).

Cuando se estudian las políticas públicas dirigidas a las infancias y adolescencias que han sido separadas de sus centros de vida por motivo de su protección, esta cuestión adquiere unos relieves particulares que manifiestan una relación contradictoria entre el Estado y esta población. Se trata de una operación compleja que requiere revertir la carga negativa que el Estado tiene para estos grupos sociales.

Si bien aquí no me detuve a estudiar dichas lógicas, lo que me interesa señalar es que las políticas de autonomía progresiva y de preparación para el egreso afrontan el desafío de resignificar el rol del Estado ante estos grupos sociales. Sobre este punto, la coordinadora del Programa Egresar y excoordinadora del Programa de Fortalecimiento de la Autonomía Progresiva, señaló:

Es complejo lo que el Estado quiere hacer, ya que cuando irrumpe en la vida de estos jóvenes se produce un hecho violento, porque casi siempre son situaciones complejas que incluyen delitos y distintos tipos de violencias. Entonces se separa al niño de ese lugar, en el cual por lo general queda el abusador o quien ha provocado la situación de vulneración. Después se producen situaciones de institucionalización que no siempre son positivas para las niñas y los niños. Luego de todo este derrotero el mismo Estado es el que intenta acompañarlos apelando a otras lógicas. En este sentido, es muy difícil cuando uno quiere generar estrategias de acercamiento, porque suponen revertir el papel que uno va a jugar. Es el mismo Estado el que tiene que reparar y garantizar (Entrevista realizada a la coordinadora del programa de Fortalecimiento de la Autonomía Progresiva entre los años 2015 y 2019, el 4 de junio de 2020).

El desafío se presenta en cómo posicionar al Estado en tanto agente de promoción y protección de derechos más que de control. Aquí tiene sentido la recreación de lógicas de intervención que apelen a la participación, el acompañamiento, la escucha; es decir todo aquello que no es posible frente a la inminente toma de una Medida de Protección Excepcional. En este último caso, la posibilidad de consulta o consentimiento suele quedar en segundo lugar, teniendo en cuenta las situaciones de urgencias que justifican la separación de los centros de vida.

## **7. Capacidades existentes y obstáculos para la concreción de proyectos de autonomía y preparación para el egreso**

De acuerdo con la información recogida es posible señalar capacidades existentes, así como también obstáculos para la concreción de proyectos de autonomía y preparación para el egreso en las políticas públicas estudiadas en este trabajo.

Entre los obstáculos detectados es posible mencionar los siguientes:

► La lógica programática sobre la lógica de la política pública: lo que el Estado decide no hacer.

En función de la investigación, análisis y problematización que se ha desarrollado es posible afirmar que en las acciones estatales dirigidas a las y los adolescentes bajo cuidados alternativos y a los jóvenes en proceso de egreso en la provincia de Santa Fe, prevalece una lógica programática sobre la lógica de la política

pública. En este sentido, es importante recordar que, mientras la política pública se refiere a procesos políticos y sociales que se desarrollan en el tiempo, el programa remite a una construcción técnica (que no niega el componente político), con mayor o menor capacidad de expresar la complejidad del problema (Fernández y Schejtman, 2012). Sobre este punto uno de los profesionales miembro del equipo técnico del Programa de Fortalecimiento de la Autonomía Progresiva expresó:

Como trabajador, siempre está la discusión de ser equipo y ser programa. En lo cotidiano, te llevan el tiempo las situaciones, las urgencias, la adolescencia en sí, los adolescentes se caracterizan por el sentir, por lo preestablecido, van marcando su impronta. De esas adolescencias con esas historias, entonces hay una constante de estar detrás de las situaciones. Hay situaciones más complejas atravesadas por situaciones de salud mental. En este caso, está la Dirección de Niñez, el área de salud mental y cómo acompañar este tipo de situaciones, entonces comienza el tironeo con Salud mental respecto de dónde alojarlos (...) Estas intervenciones demandan mucho tiempo. Mucha de la lógica de trabajo tiene que ver con ir armando estrategias con los Centros Residenciales o con los otros actores del Estado. Esa parte del programa es más difícil de instalar, porque es un trabajo que tiene más lógica de equipo que de programa (Entrevista realizada el día 23 de junio de 2020).

De acuerdo con lo expresado por el entrevistado, es posible pensar que las prácticas y estrategias suelen quedar en manos de las y los trabajadores y no de decisiones políticas, o bien no se encuentran dentro de una lógica programada de acción con cierto grado de planificación o previsión posible, más allá de las vicisitudes del propio trabajo con las y los adolescentes. Sin embargo, esto no implica la inexistencia de una política. Tal como afirma Dye (1995) una política pública es todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer (1995: 2), es decir, se trata también de evidenciar no solo la acción del gobierno sino también su inacción gubernamental, esto es, lo que el gobierno elige no hacer (1995: 4). Con ello se quiere decir que las políticas pueden ser el producto de cursos de acción adoptados sin clara explicitación de sus fundamentos y orientaciones.

En particular, interesa señalar aquí que la lógica a través de la cual son desarrolladas las acciones se encuentra en una fase programática que carece de un marco de política pública establecido. Esto provoca el despliegue precario de intervenciones por parte de los agentes estatales y de las instituciones sin una clara direccionalidad política, lo cual genera un escenario adverso para la concreción de procesos de autonomía y egreso adecuados.

► Derecho al trabajo digno.

Los aspectos referidos a la obtención de empleo por parte de las y los jóvenes revisten uno de los obstáculos principales relevados. Asimismo, se comprobó que no hay una planificación por parte del Estado sobre este punto, más allá de los esfuerzos llevados a cabo por asociaciones civiles, tal como es el caso de DONCEL, que en convenio con las agencias estatales ha implementado proyectos destinados a tal fin.

Sobre esto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General sobre el Derecho al Trabajo (2005) remarca, en relación a los jóvenes y el derecho al trabajo, que el acceso a un primer trabajo constituye una ocasión para obtener autonomía y, en muchos casos, escapar de la pobreza. Cabe

destacar que en la Argentina, en el año 2018, la tasa de desocupación de los jóvenes casi triplicaba a la de los adultos. En efecto, la franja que se encontraba entre los 18 y los 24 años se presentaba como la más perjudicada, ya que el 24,3% de los jóvenes de tales edades estaba buscando trabajo sin conseguirlo (EPH 2018).

En función de los datos reunidos entre las y los jóvenes en proceso de egreso en Santa Fe, quienes logran insertarse finalmente en el mercado laboral lo hacen en empleos informales, a la vez que esto repercute de manera diferenciada en las jóvenes mujeres que tienen hijos a cargo. Pese a los esfuerzos realizados a nivel provincial y los proyectos implementados por la Asociación Civil DONCEL relatados anteriormente, esta problemática sigue siendo una de las principales en la concreción de procesos de autonomía.

Las condiciones sobre la asignación económica y las dificultades para la satisfacción de necesidades básicas.

De la última resolución del Ministerio de Producción y Trabajo de Argentina se desprende que el salario mínimo vital y móvil es de ARS 16 875 (Res. 6/2019 CNEPySMVyM). Por otro lado, de acuerdo con el INDEC (2020), los ingresos necesarios para que un hogar de tres personas superase el umbral de indigencia y de pobreza para marzo del año 2020 tenía que ser de ARS 13 815,21. Por su parte, la Canasta Básica Alimentaria para marzo del 2020 era de ARS 5.615,94, mientras que la Canasta Básica Total para el mismo período era de ARS 13.590,57.

En relación con los datos señalados, la transferencia monetaria asignada por el PAE a las y los adolescentes y jóvenes —a saber, el 80% del salario mínimo vital y móvil según lo indica la ley 27364— actualmente es de ARS 13 500. En este sentido, la asignación económica se presenta como escasa para resolver de forma autónoma los aspectos referidos a la alimentación, la movilidad, la recreación, el deporte y, fundamentalmente, para resolver el problema habitacional.

Asimismo, sobre la asignación económica es importante señalar que las y los jóvenes que cumplen 21 años de edad y no están realizando estudios de manera formal ya no pueden percibir el dinero. Esto supone una condición que también resulta muy difícil de concretar, además de no estar en sintonía con las obligaciones del Estado de garantizar una vida digna a estas poblaciones que incluso han sido particularmente intervenidas por la propia estructura estatal. Otro aspecto fundamental a señalar es que la asignación económica no incluye un presupuesto familiar en caso de jóvenes con hijos. Todo ello reviste un obstáculo para la concreción de procesos de autonomía con enfoque de derechos.

► El derecho a una vivienda digna. Propiedad dignidad vs. propiedad patrimonial.

La problemática de la vivienda es sin dudas otro de los obstáculos centrales. Se infiere de la información obtenida por medio de las entrevistas realizadas que las y los jóvenes suelen resolver su situación habitacional a partir de la autogestión de redes afectivas en el mejor de los casos o redes de conocidos simplemente. En la minoría de los casos las y los jóvenes se encuentran alojados en las casas de pregreso, que tal como se detalló anteriormente son en total seis en todo el territorio provincial. Esto se debe también a un deseo propio de las y los jóvenes de poder tener una vida independiente de los espacios de alojamiento que dispone el Estado provincial. Sin embargo, se trata de un desafío difícil de concretar.

Otro grupo de jóvenes suelen resolver sus situaciones habitacionales mediante el alquiler de habitaciones en pensiones o hostels. Estos espacios muchas veces son contraproducentes para poder llevar adelante las actividades de la vida cotidiana, además de ser escenarios de exposición a una serie de eventos propios de sitios de alojamiento transitorio.

Sobre este punto es relevante considerar la tensión que prevalece en torno a dos modos diferentes de concebir el derecho a la vivienda. Tal como explica Fernanda Levenson (2012) un modo de concebir la vivienda se vincula con la dignidad humana y la subsistencia. En este caso, la propiedad será una libertad básica (Rawls), un derecho fundamental (Ferrajoli) o un derecho general (Waldron). A este tipo de propiedad podríamos llamarla propiedad-dignidad. El segundo tipo se refiere a la propiedad como un derecho patrimonial o un derecho especial, lo que podríamos nombrar propiedad-patrimonio, que tendrá un nivel de protección menor y en caso de controversia no prevalece sobre los derechos humanos.<sup>22</sup>

Con esto se quiere decir que el derecho a la vivienda refiere a una dimensión de la dignidad humana y de allí reside su importancia y relevancia, fundamentalmente, en los procesos de egreso de las y los jóvenes.

► Acompañamiento y referencia.

Los egresos y la construcción de procesos de autonomía requieren irremediablemente la referencia respecto a otras estructuras más allá de la singular. Como fue posible reconstruir, las experiencias en torno a los acompañamientos muchas veces son disímiles y varían según las circunstancias institucionales y políticas. Esto quiere decir que carecen de una estructura capaz de sostenerlas en el tiempo. En este sentido, es importante que las y los adolescentes cuenten con acompañamientos cercanos y afectivos, aunque capaces de ser asimétricos respecto de sus propias situaciones subjetivas. En el marco de una política pública, esto debería traducirse en recursos materiales y afectivos que sirvan de apoyo y referencia. Aquí tiene sentido el rol del Estado en tanto facilitador de lazos, vínculos y referencias estables que, en modo alguno deben competir o eclipsar las redes afectivas construidas por las y los jóvenes, sino más bien fortalecerlas y acompañarlas.

Además de los obstáculos identificados, también es importante señalar aquellas capacidades estatales que favorecen a las acciones destinadas a la autonomía y el egreso de las y los jóvenes. Aquí se entiende por capacidades estatales la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar los máximos niveles posibles de valor social a través de políticas públicas (Repetto, 2010). Entre las capacidades existentes es posible mencionar las siguientes:

---

22 Levenson explica esta dicotomía en la legislación argentina, argumentando que el reconocimiento constitucional del derecho de propiedad y su inviolabilidad debe ser interpretado conjuntamente con la noción de función social del Pacto de San José, como con los demás derechos humanos incorporados a la Constitución. Sin embargo, lo que señala la autora es que esta no es la concepción que encontramos en el Nuevo Código Civil Argentino. A pesar de los cambios en el marco constitucional, el actual Código Civil sigue teniendo la concepción moderna de propiedad sagrada y absoluta. El proyecto mantiene el núcleo conceptual del dominio caracterizado por la perpetuidad y la exclusividad. Incluso se podría decir que en alguna medida el proyecto es regresivo, pues no incluye el ejercicio regular de derecho como un límite al ejercicio del derecho de propiedad. Otra cuestión que llama la atención es la falta de preocupación en el proyecto por los derechos humanos constitucionalmente reconocidos, como el derecho a la vivienda (Levenson, 2012).

► Los saberes propios del quehacer profesional.

De acuerdo con la información relevada, quedó patente la existencia de un acervo profesional relacionado con la cuestión. Aquí me refiero a un conocimiento valioso por parte de los equipos intervinientes que da cuenta de un saber situado y anclado en las experiencias. Este saber se corresponde con una lectura sobre los procesos y los acompañamientos que resulta valiosa a la hora diseñar una política o bien de revisarla.

► La participación activa de las y los adolescentes.

Por otro lado, fue posible relevar la existencia de un grupo de adolescentes y jóvenes agrupados en la Provincia de Santa Fe que vienen difundiendo la importancia de la ley 27364, no solo a nivel de demandas hacia el Estado, sino también a partir de tareas de difusión y comunicación con otros jóvenes y adolescentes bajo cuidados alternativos. A partir del proyecto de DONCEL, Red Federal Guía Egreso –conocida popularmente como la Guía E<sup>23</sup> un grupo importante de jóvenes y adolescentes (aproximadamente 24, de acuerdo con los datos obtenidos en la entrevista a la referente de la asociación civil) vienen realizando diversas actividades de sensibilización sobre la problemática que los atraviesa y que también atraviesa a muchas y muchos en todo el territorio nacional. Sobre esta experiencia, uno de los jóvenes entrevistados expresó:

Mirá, yo estoy militando la ley (27364) con mis compañeros también, pero creo que también es necesario para los chicos, para todas las egresadas y egresados. Esto del referente me parece que es bárbaro, yo por suerte tengo una referente que es un amor, y me ayuda en lo que me puede ayudar. Yo soy más independiente, pero es una cuestión de estar ahí presente, diciéndote “mirá acordate de esto”, e ir mostrándote diferentes posibilidades. “Mirá capaz que esto te gusta” e ir mostrándome cosas. Te vas expandiendo (Entrevista realizada el 24 de junio de 2020).

A su vez, sobre este mismo punto, otro de los jóvenes manifestó:

Sacando las fallas que tiene, creo que es importante los derechos que nos han reconocido a los jóvenes que egresamos, que me parece algo muy vulnerable, me parece muy bueno lo del PAE. Que, si bien tiene muchas fallas, todavía creo que se puede ir mejorando, pero creo que es un paso más al haber generado la ley de Egreso, o esto del PAE, que antes, la verdad no existía realmente (...) Yo estoy en el grupo porque con esto de la ley de Egreso, que es la Guía E de Buenos Aires, estamos generando con DONCEL esto de la guía de egreso, pero de Santa Fe. Cuando los chicos le dan la tarjeta, hacen todo el protocolo de sacarse fotos y demás, y a mí me gustaría estar ahí presente y decirles, bueno, pero esto es solamente una foto, me encuentro condicionado en muchas situaciones todavía (...) Justo nos agarró la cuarentena, pero estamos haciendo participación en varios hogares de Rosario, lo que buscamos es mostrarle a los jóvenes esto de la ley de Egreso, lo del PAE, que a partir de los 18 años ya se puede obtener el dinero. Les hablamos sobre sus derechos, para que no se sientan tan solos, tan vulnerados, como la situación que nosotros pasamos, no queremos que les pase lo mismo. Así que formamos

---

23 La Guía Egreso que promueve la Asociación Civil DONCEL es una iniciativa liderada por jóvenes egresados/as de los Sistemas de Protección o que están próximos a hacerlo en Argentina. Están organizados/as con el objetivo de acompañar y ayudar a otros/as jóvenes que, al igual que ellos/as, al llegar a los 18 años deben dejar la institución donde viven y abrirse paso hacia una vida independiente. <https://guiaegreso.org.ar/>

parte de eso. Ahora no podemos salir a ningún lado, pero lo que hacemos son videollamadas. La idea principal era visitar hogares, hacer juegos, plantearle lo de la ley para que sea más didáctico y dinámico para ellos, porque si no es abrumador la parte de legal (Entrevista realizada el 25 de junio de 2020).

Sobre la experiencia de la Guía E, fue consultada la referente de DONCEL en la ciudad de Rosario, quien acompaña a los jóvenes agrupados en esta experiencia. Al respecto, explicó:

La Guía E surge en Santa Fe para agrupar a los jóvenes atravesados por la cuestión del egreso del Sistema. Eso lo iniciamos hace algunos meses. Cuando ocurre la pandemia, en un primer momento y había menos posibilidad de circulación, la propuesta era que ese grupo siguiera siendo de contención y acompañamiento para ver cómo los jóvenes estaban pasando la cuarentena, el encierro, entendiendo que también entre pares se facilita mucho más la comunicación y la posibilidad de sentirse más cómodos. La videollamada era para que los jóvenes se encontraran, compartieran algunas experiencias, situaciones, se acompañaban en la incertidumbre de cómo iba a ser esto, de cuánto iba a durar. Esta experiencia nos permitía ver qué estaba pasando con los jóvenes en los Centros Residenciales. Yo era la encargada de coordinar con los equipos, directores o referentes de los Centros Residenciales la posibilidad de que este grupo realizara las videollamadas. Las videollamadas en las instituciones fueron muy dificultosas, no solo por la falta de recursos y conectividad de los Centros Residenciales, sino que la mayor dificultad estuvo con la posibilidad de que los equipos abrieran la opción a los jóvenes (Entrevista realizada el 2 de junio de 2020).

Resultó significativo poder relevar esta experiencia, ya que da cuenta del potencial en términos de participación de las y los adolescentes y jóvenes que vivieron o viven en el Sistema de Protección de Santa Fe y del sentido político que tiene la posibilidad de conformar grupos de pares con intereses e identidades comunes.

Estas aptitudes, tanto en el plano de las y los trabajadores como en el plano de las y los jóvenes, son consideradas como capacidades estatales que dan cuenta de un saber específico y de una participación activa en la materia, necesaria desde ya, para visibilizar la problemática de la construcción de la autonomía en los sistemas de cuidados alternativos y de la preparación de los egresos.

# HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN

En este capítulo señalo algunos de los hallazgos significativos de la investigación realizada. Los mismos refieren a la importancia de la transversalidad y de los recursos estables en las políticas públicas de autonomía progresiva y preparación para el egreso, la inexistencia de información desagregada acerca de la inversión social como un obstáculo para el monitoreo y el mejoramiento de la política, la desigualdad en la distribución territorial de los recursos como factor de inequidad para el acceso a los derechos de las y los adolescentes y la ficción del “menor tiempo posible” como una problemática en cuanto a la temporalidad dentro del sistema.

## **1. La transversalidad y los recursos estables son cruciales para las políticas públicas de autonomía progresiva y preparación para el egreso**

Uno de los hallazgos de la investigación fue tomar conocimiento y registro de la experiencia de la Comisión de Autonomía a través de las entrevistas realizadas. La misma se trató de una instancia de gestión que procuró transversalizar la situación de las y los adolescentes y jóvenes en proceso de egreso en las distintas áreas del Estado. De acuerdo con Serra (2005) la transversalidad es entendida de la siguiente manera:

Un concepto y un instrumento organizativo cuya función es aportar capacidades de actuación a las organizaciones en relación con algunos temas para los que la organización clásica resulta inadecuada. En este sentido, responde tanto a necesidades de diseño de la organización como a necesidades de gestión. La transversalidad intenta dar respuestas organizativas a la necesidad de incorporar temas, visiones, enfoques, problemas públicos, objetivos, etc., y a las tareas de la organización que no encajan en una sola de las estructuras organizativas verticales. Asimismo, intenta que esas estructuras verticales compartan sinérgicamente la consecución de un objetivo común, que no es específico a cada una de ellas (Serra, 2005: 3).

En el caso de la Comisión de Autonomía, se trató de una instancia de gestión interministerial que funcionó durante el año 2018. De acuerdo a la coordinadora

del Programa de Fortalecimiento de la Autonomía Progresiva la experiencia tuvo las siguientes características:

La Comisión reunió a lo largo de un año a los equipos técnicos de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia junto con referentes de los espacios de alojamiento y referentes de los ministerios y reparticiones del Estado Provincial y de los estados municipales. En este marco se comenzó a trabajar los lineamientos de la ley 27364 a fin de diseñar estrategias para acompañar el egreso de las y los jóvenes en la provincia. El objetivo estaba vinculado a instalar la noción de plan de egreso a través del cual se irían abordando los aspectos referidos al empleo, la vivienda, el acceso a la salud de las y los jóvenes y adolescentes. Incluso se había llegado a formular estrategias para otorgar garantías de alquiler a fin de facilitar la cuestión habitacional (Entrevista a coordinadora del Programa de Fortalecimiento de la Autonomía Progresiva entre los años 2015 y 2019, 4 de junio 2020).

En dicha mesa interministerial se encontraban las áreas de vivienda, educación, salud y salud mental junto con los referentes del programa de autonomía progresiva, y se trabajaban generalidades que respondían a derechos vulnerados o necesidades insatisfechas. En este espacio, se intentó generar una agenda dentro del Estado sobre la cuestión específica de la autonomía y el egreso. La asociación civil DONCEL tuvo una participación activa en esta comisión. Su referente caracterizó la experiencia del siguiente modo:

Este proyecto tenía como objetivo la conformación de una comisión de autonomía que implicaba que pudieran estar los equipos de las instituciones. La idea era instalar el trabajo, en términos de planes de egreso de esta población (...) y hacer un trabajo interministerial, de particularidades en egreso de esta población (...) La comisión de autonomía funcionó hasta fines del 2018. No logramos la participación total de los equipos de los Centros Residenciales ni la continuidad en el tiempo de la comisión (...) La comisión funcionaba una vez cada tres semanas, además de las generalidades de los planes de egreso también se abordaban derechos vulnerados o necesidades insatisfechas. Cuestiones que el Estado tenía que responder, sobre todo en la atención a las crisis de salud mental. La mesa interministerial surgió de la Comisión de Autonomía. Esta iniciativa tuvo que ver con un proyecto de DONCEL y luego se autonomiza de la asociación civil y pasa a ser del Gobierno Provincial enteramente. La experiencia había arrojado muy buenos números, habíamos logrado más de 15 puestos de trabajo en blanco. También se intentaron abordar las habilidades blandas que permitían la inserción de los jóvenes en un trabajo. Porque lo que pasaba era que se conseguían los puestos de trabajo en blanco, los jóvenes ingresaban, pero se iban cayendo. Lo que se podía visualizar es que no era tanto la falta de predisposición de los jóvenes o del empresario, sino que había cuestiones que los jóvenes no tenían incorporadas y necesitaban tenerlas en el mundo del trabajo, como asistencia, puntualidad; había lógicas del sistema de protección que se extrapolaban al mercado de trabajo que terminaban expulsando al joven (Entrevista a referente de la DONCEL en Rosario, 2 de junio).

De acuerdo a las entrevistadas, la experiencia se registró como positiva, aunque señalaron la falta de continuidad y la imposibilidad de trazar un plan específico que materialice aquellos consensos que se habían logrado plasmar entre los actores y las agencias estatales.

Sobre esto cabe destacar la importancia de los recursos estables en las políticas públicas ya que permite incorporar la dimensión temporal en las

intervenciones con las y los adolescentes y jóvenes, así como la noción de compromiso político de largo plazo, tal como sugiere Dina Krauskopf (2004). La idea de compromiso político a largo plazo nos separa de nociones cortoplacistas que buscan soluciones acotadas a demandas específicas y le otorga a la política una mayor capacidad de influencia y de acción a lo largo del tiempo.

La dotación de recursos estables para la continuidad a lo largo del tiempo de estas políticas es una condición necesaria pero no suficiente. Se requiere, asimismo y al menos, un conjunto de leyes que cristalicen consensos. Esto parece ser particularmente relevante en temas relativos a la necesidad, la pertinencia y la incumbencia de los organismos públicos implicados en la construcción de planes de egreso para las y los jóvenes.

Por su parte, la transversalidad implica reconocer que la responsabilidad del cuidado no se agota en los dispositivos de alojamiento (Borzese y Villalta, 2020), sino que corresponde a todas las áreas del Estado. Esta cuestión indica desafíos orientados a situar la problemática en las diferentes áreas gubernamentales, mediante acciones concretas que supongan la sensibilización y la formación de los agentes estatales y el establecimiento de acuerdos interinstitucionales.

## **2. La inexistencia de información desagregada acerca de la inversión social es un obstáculo para el monitoreo, principal herramienta para la mejora de la política**

Otro de los hallazgos de esta investigación es la comprobación de la inexistencia de información disponible y desagregada sobre el presupuesto provincial dirigido a los programas estudiados. Esta problemática se relaciona con las disposiciones propias del presupuesto público, las cuales no se adecúan a las modalidades de gestión por programa.

La única información a la que se pudo acceder, más allá de la transferencia monetaria que supone el PAE a nivel nacional, fue la referida a la categoría “protección del niño” en el período 2001-2016:

Esta categoría refiere a todas aquellas iniciativas de protección de niñas, niños y adolescentes cuyos derechos fundamentales han sido vulnerados. La misma se desagrega en las siguientes subcategorías: niñas y niños en riesgo, erradicación del trabajo infantil, prevención y asistencia en casos de violencia familiar y de la mujer, entre otros (Defensoría NNYA Santa Fe, 2018: 42).

En el período 2001-2016 se detectó un crecimiento sostenido en los recursos destinados a los Sistemas de Protección Excepcional que se asume se destina a lo que se considera “Niños en Riesgo”. Es innegable la gran participación que posee el Ministerio de Desarrollo Social como componente de esta desagregación, teniendo en cuenta el rol que asume la Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia para la implementación de todas las acciones que se orientan al interior de esta categoría. Sin embargo, se trata de información que no responde al período aquí estudiado (2015-2019). A la

vez que tampoco constituye información específica acerca del presupuesto destinado a las y los adolescentes bajo cuidados alternativos y en proceso de egreso del Sistema de Protección.

Respecto de los déficits en materia presupuestaria, es importante recordar que el artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que los Estados se comprometen a destinar el máximo de los recursos que disponen para adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole que garanticen los derechos reconocidos. Una de las dificultades para dar cumplimiento a este artículo radica en que, en las clasificaciones presupuestarias tradicionales de los Estados, no está contemplada la posibilidad de agrupar el gasto de acuerdo con las franjas etarias de la población objetivo de la política.

En este sentido, el Comité de los Derechos del Niño elaboró la Observación General núm. 19 sobre Presupuesto Público para la realización de los Derechos del Niño (2016).<sup>1</sup> En esta, señala que para la elaboración de presupuestos públicos que hagan efectivos los derechos del niño se exige la visibilización de tales derechos vía programas presupuestarios específicos. Estos requieren adecuados clasificadores de gasto a fin de reflejar con precisión los montos asignados y gastados, de manera de monitorear los resultados que se logran en relación con la inversión. Para ello, recomienda el enfoque de presupuestación basado en programas. Esta técnica permite identificar los recursos financieros que se requieren para adquirir los recursos reales utilizados en la producción de los bienes y servicios por parte de las instituciones públicas que benefician a niñas y niños.

Diseñar presupuestos sobre la base de programas supone la posibilidad de un seguimiento y de un monitoreo sobre la política pública, a fin de conocer los impactos de la inversión y los aspectos a mejorar. La ausencia de este tipo de desagregación en el presupuesto público provincial constituye una de las problemáticas identificadas en este trabajo.

### **3. La desigualdad en la distribución territorial de los recursos impacta en la inequidad en el acceso a derechos de las y los adolescentes bajo cuidados alternativos**

A través de la investigación desarrollada fue posible identificar desigualdades en la asignación de los recursos a nivel del territorio provincial. Las Direcciones de Niñez (Santa Fe y Rosario) y las Delegaciones Regionales presentan diferencias en términos de infraestructura y recursos disponibles, lo cual impacta en los procesos de trabajo y en la conformación de los equipos intervinientes, así como también en el acceso a los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

En este sentido, fue posible comprobar que en la Delegación de Santa Fe de la cual dependen las localidades del centro y del norte de la provincia, en el período 2015-2019 no se había asignado coordinador/a para el equipo de Autonomía Progresiva. Esto puede repercutir en una prevalencia de criterios

---

<sup>1</sup> Comité de los Derechos del Niño (2016) Observación general núm. 19 (2016) sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño. Disponible en <https://undocs.org/es/CRC/C/GC/19>

individuales y arbitrarios sobre criterios centrados en las leyes y los derechos consagrados en ellas.

Otro aspecto que evidencia la desigualdad de recursos a nivel territorial es la presencia o ausencia de los Servicios Locales en los municipios y comunas de la provincia. Los Servicios Locales (que forman el primer nivel de intervención, en el marco de comunas y municipios, tal como se señaló en el capítulo III) se desarrollaron de forma gradual a partir de convenios y acuerdos entre el gobierno provincial y los gobiernos locales. Este proceso no ha concluido. Para mediados del año 2019, 63 localidades de la provincia aún no habían celebrado dicho convenio, lo que supone una desigualdad en materia de acceso a derechos para la infancia y la adolescencia.<sup>2</sup>

La cuestión en torno a la conformación o no de los Servicios Locales impacta también en las lógicas de intervención. A partir de la sanción de la Ley 12067 de Protección Integral de Santa Fe, a través de los Servicios Locales se incorporaron modificaciones sustantivas en comunas y municipios, lo que implicó una profesionalización de las y los trabajadores junto con la inclusión de la normativa correspondiente y la adecuación paulatina de las instituciones. Ante la ausencia de los Servicios Locales en algunas ciudades, las lógicas de intervención continúan desarrollándose en el marco de las viejas Secretarías de infancia y familia o en muchos casos, en las áreas de minoridad.

Por su parte, la desigualdad en la distribución de los dispositivos de alojamiento destinados específicamente para adolescentes provoca que muchas y muchos de ellos se encuentren viviendo en instituciones que no resultan adecuadas para sus proyectos de autonomía y para la planificación de sus egresos.

#### **4. El “menor tiempo posible” como ficción. Sobre la temporalidad en el Sistema de Protección**

La cuestión del “menor tiempo posible” respecto de la separación de las niñas, niños y adolescentes de sus centros de vida que impone la normativa en sus distintas escalas (internacional, nacional y provincial) supone una tensión con las prácticas que efectivamente se desenvuelven.

Tal como se señaló anteriormente, a partir de la reforma del Código Civil y Comercial del 2015, las MPE no deben prolongarse por más de 180 días. Sin embargo, en el año 2017 la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe relevó que en el 71% de las instituciones de acogimiento se encontraban alojadas niñas, niños y adolescentes con medidas de protección excepcional vencidas. Esto supone que, habiendo transcurrido el plazo estipulado por la ley, el Estado no había realizado los controles de legalidad correspondientes, ni definido el

---

<sup>2</sup> Fuente: noticia oficial del Gobierno de Santa Fe <https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/265053/>. La nota señala que para el año 2019 había un total de 302 convenios firmados. 252 se firmaron en el año 2019 mientras que previamente ya había un total de 50 convenios firmados. Sin embargo, en la Provincia hay un total de 55 municipios y 310 comunas, es decir un total de 365 localidades que, de acuerdo a la ley tienen que contar con un Servicio Local. Del total señalado, para el año 2019 había 63 localidades que aún no habían firmado el convenio con el Gobierno Provincial a fin de crear los servicios correspondientes al primer nivel de intervención.

curso de la intervención. En cuanto al tiempo de estadía, se relevó que el promedio de permanencia en una misma institución (es decir, sin contemplar el tiempo de estadía en instituciones previas) superaba el año y medio (Defensoría NNYA de Santa Fe, 2017: 23).

Asimismo, es importante señalar que la idea sobre “el menor tiempo posible” estructura, por un lado, a las intervenciones del mundo adulto profesional y, por otro, a las propias biografías de las niñas, niños y adolescentes. En ambos universos, muchas veces se transitan experiencias asociadas con la “ficción”, es decir, con algo que se enuncia sin un carácter de verdad. La coordinadora del Programa de Fortalecimiento de la Autonomía Progresiva entre los años 2015 y 2019 lo describe del siguiente modo:

Es muy difícil el tema de los plazos del nuevo Código Civil y Comercial, pensar que se puede revertir toda una historia familiar en 180 días, es una ficción. De ficción en ficción, terminás en una adopción, que es una ficción de todo lo que no funcionó antes y es forzar una situación porque no es cierto que la familia anterior desaparece y hay una nueva; hay tanta ficción sobre ficción que es muy difícil que funcione. No creo que haya malicia ni mala voluntad de unos y de otros, creo que hay que empezar a entender a la crianza, la familia, los lazos familiares de otra manera (Entrevista realizada el 4 de junio de 2020).

Además de las dificultades que suponen los desfases entre el tiempo legal y el tiempo real, también se comprobó –por medio de la entrevista al profesional del equipo técnico– que sobre el mandato del “menor tiempo posible” se construyen espacios de alojamiento transitorios. Estos, debido a las dificultades por resolver las medidas en el paso del tiempo, terminan por ser lugares de alojamiento permanente, pero sin el marco adecuado ni los recursos necesarios.

La cuestión del tiempo también afecta de forma directa a las y los adolescentes que ingresan y transitan el sistema. Los jóvenes entrevistados manifestaron haber ingresado al sistema siendo muy pequeños. También expresaron haber transitado por distintas instituciones de alojamiento, lo que provocó dificultades para planificar sus actividades más allá del corto plazo, así como la construcción de vínculos y el sostenimiento de lazos. De este modo, los períodos prolongados de institucionalización y la itinerancia por los dispositivos de cuidado, sin una claridad acerca del tiempo real que tales procesos requieren, provocan escenarios adversos para la construcción de procesos de autonomía.

Por esta razón, se destaca la importancia que detenta repensar las instituciones, no solo o exclusivamente desde la lógica de la desinstitucionalización, sino desde un enfoque de derechos. Fundamentalmente, es relevante apoyar a los espacios de alojamiento existentes a través de equipos de personal preparados y de la adecuación de los espacios físicos para que sean seguros y dignos de ser habitados, organizando grupos pequeños de convivencia donde tramar lazos de responsabilidad y solidaridad (Jelin, 2010). Esta cuestión presenta el desafío de repensar las lógicas de las instituciones existentes y a la vez el de fortalecer las modalidades de acogimiento que eviten la institucionalización.

Los aspectos señalados, además de constituir hallazgos de la presente investigación, sugieren posibles desafíos para las políticas públicas de autonomía

progresiva y preparación para el egreso de las y los adolescentes bajo cuidados alternativos en la provincia de Santa Fe, con el fin de avanzar en la garantía de derechos de esta población y de optimizar las acciones gubernamentales orientadas a tales objetivos.



## “MI DERECHO A TENER DERECHOS”: REFLEXIONES FINALES

El sentido teórico y político que orientó el presente trabajo se relaciona con la intención de situar las políticas de autonomía progresiva y egreso de las y los adolescentes y jóvenes bajo cuidados alternativos en el marco más amplio de los sistemas democráticos. La intención es la de evitar la sectorización de la política y otorgarle el marco que supone la garantía de derechos, el ejercicio de la libertad y la autonomía.

El abordaje como una política democrática se relaciona no solo con quién y cómo se decide en términos de procedimientos, sino con la forma en que está organizada determinada sociedad y con cómo concebimos y percibimos la intervención política en la vida social (Lechner, 1995).

La noción misma de política democrática y lo que ello supone en términos de transformación en la relación Estado-sociedad no podrá ser abordada ni por “el viejo estatismo ni por el nuevo antiestatismo” (Lechner, 1995). Se trata de una perspectiva que hace hincapié en los derechos ciudadanos a la vez que recupera la tradición comunitarista que valora al Estado como totalización simbólica de la comunidad (Lechner, 1995). De ahí deriva el título de este trabajo: “Mi derecho a tener derechos». Esto nos ubica frente al desafío de multiplicar e institucionalizar prácticas democráticas que den lugar a relaciones sociales diversas, de manera que, mediante una matriz democrática común a todos, puedan conformarse múltiples posiciones de sujeto” (Mouffe, 2003: 38).

Para ello resulta fundamental el reconocimiento de los sujetos como tales, tanto en el ámbito comunitario como frente al Estado. En el caso de las y los adolescentes y jóvenes bajo cuidados alternativos, esto incluye no solo un problema de representación sino también de redistribución. Las reivindicaciones redistributivas pretenden una distribución más justa de los recursos y de la riqueza, mientras que la reivindicación de justicia social es la que se denomina política de reconocimiento. Aquí, el objetivo, en su forma más verosímil, es un mundo que acepte la diferencia (Fraser, 2008). En este sentido, las y los adolescentes y jóvenes bajo cuidados alternativos pueden ser comprendidos como

una categoría bidimensional. De acuerdo a Fraser, la misma es desarrollada del siguiente modo:

Los grupos bidimensionalmente subordinados padecen tanto una mala distribución como de un reconocimiento erróneo en formas en las que ninguna de estas injusticias es un efecto indirecto de la otra, sino que ambas son primarias y co-originales. Por tanto, en su caso, no basta ni una política de redistribución ni una de reconocimiento solas. Los grupos bidimensionalmente subordinados necesitan ambas (Fraser, 2008: 89).

Es decir que habrá justicia siempre que haya reconocimiento y redistribución y, desde ya, representación. Todos estos componentes permiten enmarcar las políticas de autonomía y preparación para el egreso bajo la idea de la importancia de la representación política y la redistribución equitativa a fin de favorecer trayectos de desarrollo y crecimiento en el marco de una vida digna.

En este contexto, el rol del Estado se presenta como central. Sobre esto, Arendt en *Los orígenes del Totalitarismo* (1951) expresa:

Los derechos del hombre, después de todo, habían sido definidos como "inalienables" porque se suponía que eran independientes de todos los gobiernos; pero resultó que, en el momento en que los seres humanos carecían de su propio gobierno y tenían que recurrir a sus mínimos derechos, no quedaba ninguna autoridad para protegerles ni ninguna institución que deseara garantizarlos (Hannah Arendt, 1951: 414).

Es así que, a fin de garantizar los derechos de la sociedad, la figura del Estado es vital. No obstante, y como se ha planteado en este trabajo, es necesario resignificar el rol del mismo para las y los adolescentes que se encuentran dentro de los sistemas de cuidados alternativos. Esto implica superar la relación ambivalente del Estado con esta población que oscila entre el control y la promoción de derechos: el control que implica el momento de la toma de una medida de protección excepcional, y la promoción de derechos que requieren los procesos de egreso y construcción de autonomía. Se trata del desafío de profundizar los esfuerzos por garantizar derechos con el fin de que esta operación no sea meramente retórica.

La nueva lógica deberá estar fundada en la posibilidad del ejercicio de la ciudadanía en el marco de proyectos de vida autónomos. Por lo tanto, es necesario apelar a un tipo de Estado que contenga un régimen democrático, es decir, que amplíe los horizontes de la ciudadanía (O'Donnell, 2008); un Estado capaz de garantizar "mi derecho a tener derechos». Es en este marco que las políticas de autonomía progresiva y preparación para el egreso destinadas a las y los adolescentes en sistemas alternativos de cuidado adquiere sentido y fuerza al mismo tiempo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramovich, Víctor y Courtis, Christian (2006). *El umbral de la ciudadanía*. Buenos Aires, Editores del Puerto.
- Aldeas Infantiles (2017). Enfoque de Juventudes una Aproximación desde los Derechos Humanos, las diversidades y el desarrollo de las personas adolescentes y jóvenes. Recuperado el 26 de mayo de 2020 de <http://redegresados-latam.org/wp-content/uploads/2017/12/Fasc%C3%ADculo-I-Enfoque-de-Juventudes.pdf>
- Arendt, Hannah (1974). *La condición Humana*. Barcelona, Seix Barral.
- (2003) [1951]. *Los orígenes del totalitarismo*. Madrid, Alianza Editorial.
- (2007). *¿Qué es la política?* Buenos Aires, Paidós.
- Ariès, Philippe (1987) [1960]. *El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen*. Madrid, Taurus.
- Badinter, Elisabeth (1981). *¿Existe el amor maternal? Historia del amor maternal. Siglos XVII al XX*. Barcelona, Paidós/ Pomaire.
- Balerio, Diego Silva y Collette, Pablo Domínguez (2017). *Desinternar, sí. Pero ¿cómo? Controversias para comprender y transformar las propuestas institucionales de protección a la infancia y la adolescencia*. Montevideo, UNICEF Uruguay y La Barca. Recuperado el 17 de junio de 2020 de [http://www.codajic.org/sites/www.codajic.org/files/Desinternar\\_si\\_pero\\_como\\_0.pdf](http://www.codajic.org/sites/www.codajic.org/files/Desinternar_si_pero_como_0.pdf)
- (2014). *Autonomía anticipada. Tramas y trampas del egreso de adolescentes institucionalizados por protección*. UNICEF Uruguay y La Barca. Recuperado el 13 de junio de 2020 de [https://www.bibliotecaunicef.uy/doc\\_num.php?explnum\\_id=101](https://www.bibliotecaunicef.uy/doc_num.php?explnum_id=101)
- Baratta, Alessandro (2004). “Infancia y democracia”, en: *García Méndez y Beloff (compiladores) Infancia, Ley y Democracia en América Latina*. Colombia, Temis.
- Beloff, Mary (2009). *Los derechos del niño en el Sistema Interamericano*. Buenos Aires, Editorial del Puerto.
- (2001) “La protección de los niños y las políticas de la diferencia”, *Lecciones y Ensayos*, Nro. 89, pp. 405-420.

- Bobbio, Norberto (1989). *Liberalismo y democracia*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Bonilla-García, Miguel Ángel, y López-Suárez, Ana Delia. (2016). Ejemplificación del proceso metodológico de la teoría fundamentada. *Cinta de moebio*, (57), 305-315. Recuperado el 5 de junio de 2002 de [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0717-554X2016000300006](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0717-554X2016000300006)
- Borzese, Dana y Villalta, Carla (2020). Más autonomía, más derechos: investigación sobre modalidades de acompañamiento de las transiciones de adolescentes y jóvenes del sistema de cuidados alternativos a la vida autónoma en América Latina. Red Latinoamericana de Egresados de Protección. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Doncel. Recuperado el 11 de julio de 2020 de <https://doncel.org.ar/wp-content/uploads/2020/04/Investigaci%C3%B3n-regional-M%C3%A1s-autonom%C3%ADa.-M%C3%A1s-derechos.pdf>
- Butler, Judith (2007) [1990]. *El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad*. Barcelona, Paidós.
- Castoriadis, Cornelius (2013) [1975]. *La institución imaginaria de la sociedad*. México D.F, Fabula Tusquets editores.
- (1997). *El avance de la insignificancia*. Buenos Aires, Eudeba.
- Cifola Marre, Diana (2010). “Entre el ‘superior interés del menor’ y el ‘derecho al hijo’. Los dilemas de la adopción en España”, en *Villalta Carla (comp.) (2010). Infancia, Justicia y Derechos Humanos*. Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.
- Ciordia, Carolina (2010). “La adopción y la circulación de niños, niñas y adolescentes tutelados en el conurbano bonaerense ¿prácticas imbricadas?”, en: *Villalta, Carla (comp.) (2010). Infancia, Justicia y Derechos Humanos*. Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.
- Charmaz, Kathy (2013). “La teoría fundamentada en el siglo XXI: Aplicaciones para promover estudios sobre la justicia social”, en: N. K. Denzin; Y. S. Lincoln (comps.) *Estrategias de investigación cualitativa: Vol. III*. Buenos Aires, Gedisa, pp. 270-325.
- Cook, Rebecca J. y Cusack, Simone (2009). *Estereotipos de género. Perspectivas Legales Transnacionales*. Filadelfia, University of Pennsylvania Press.
- Courtis, Christian (2006). La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios, en *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales (2006)*. Buenos Aires, Editores del Puerto.
- Dahl, Robert (1971). *La poliarquía. Participación y oposición*. Buenos Aires, Rei.
- Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe (2020). El acogimiento familiar en la provincia de Santa Fe: diagnóstico y propuestas. Rosario, Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe. Recuperado el 15 de abril de 2020 de <http://www.defensorianna.gob.ar/resources/original/archivos/publicaciones/publicacion-af-2020-final.pdf>
- (2019). Adolescentes con privación de libertad: monitoreo del sistema de Justicia Penal Juvenil de la Provincia de Santa Fe. Rosario, Defensoría del Pueblo de Santa Fe. Recuperado el 15 de abril de 2020 de <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/publicacion-jpj-web.pdf>

- (2018) Invertir en equidad: análisis del gasto público social provincial dirigido a la niñez, 2001-2016, Santa Fe. Rosario, Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe. Recuperado el 15 de abril de 2020 de <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/publicacion-inversion-social-web.pdf>
- (2017). Las Instituciones de Acogimiento en la Provincia de Santa Fe. Diagnóstico y aportes para la garantía y restitución de derechos de las niñas, niños y adolescentes separados de sus centros de vida. Rosario, Defensoría del Pueblo de Santa Fe. Recuperado el 15 de abril de 2020 de <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/publicacion-ia-2017-web.pdf>
- Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe (2019). La trastienda de la evaluación en derechos humanos. Coordinación general de Hugo Quiroga. Rosario, Universidad Nacional de Rosario. Recuperado el 6 de julio de 2020 de <http://www.defensoriasantafe.gob.ar/publicaciones/la-trastienda-de-la-evaluacion-en-derechos-humanos-guia-del-proceso-de-trabajo>
- Deleuze, Gilles (1999). ¿Qué es un dispositivo? en Deleuze, G. et al. Michel Foucault, filósofo. Barcelona, Gedisa.
- Donzelot, Jacques (2008) [1977]. *La policía de las familias. Familia, sociedad y poder*. Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión.
- Dye, Thomas R. (2008). *Understanding Public Policy (Comprender las políticas públicas)*, 12th ed., New Jersey, Prentice Hall. g
- Faur, Eleonor (2014). *El cuidado infantil en el Siglo XXI. Mujeres malabaristas en una sociedad desigual*. Buenos Aires, Siglo veintiuno editores.
- Favero Avico, Agustina (2019). Los procesos de egreso de jóvenes en situación de institucionalización en la ciudad de La Plata. Una mirada desde el trabajo social. La Plata, Maestría en Derechos Humanos, Universidad Nacional de La Plata. Recuperado el 26 de marzo de 2020 de [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/81552/Documento\\_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/81552/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Femenías, María Luisa (2015). “Del sexo binario a la diversidad de géneros: algunas contribuciones teóricas”, en Assis, Z. y M. Guadalupe Dos Santos (comp.): *Diferencia sexual y construcción de subjetividad en perspectiva*. Belo Horizonte, UNLPUBA.
- Fernández, Ana María (2008). *Las Lógicas Colectivas. Imaginarios, Cuerpos y Multiplicidades*. Buenos Aires, Biblos.
- Fernández, Antoni (1996) Las Políticas Públicas, en Badía M (editor): *Manual de Ciencias Políticas*. Editorial Tecnos. Madrid.
- Fernández Arroyo, Nicolás y Schejtman, Lorena (2012). Planificación de políticas, programas y proyectos sociales. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF. Recuperado el 5 de julio de 2020 de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1546.pdf>
- Foucault, Michel (1983). *El discurso del poder*. México, Folios.
- Fraser, Nancy (2008). “La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación”, *Revista de Trabajo*, año 4, N° 6. Recuperado el 7 de julio de 2020 de [http://www.trabajo.gob.ar/downloads/cegiot/08ago-dic\\_fraser.pdf](http://www.trabajo.gob.ar/downloads/cegiot/08ago-dic_fraser.pdf)

- Garson, David (1994). “De la ciencia de políticas al análisis de políticas: Veinticinco años de progreso” en Aguilar Villanueva: *El estudio de las políticas públicas*, (comp.). México, Porrúa Ed.
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2014). Estándares de Calidad de las prácticas y condiciones de alojamiento en los ámbitos de cuidados alternativos residenciales para niñas, niños y adolescentes. Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescentes y Familia, Decreto 39/14. Recuperado el 4 de julio de 2020 de <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/222705/1165519/file/Decreto%20N%C2%BA%200039-14%20Anexo%20C3%BA%20nico%20parte%20I.pdf>
- Goffman, Erving (2001). *Internados: ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*. Buenos Aires, Amorrortu.
- Incarnato, Mariana (2018) La transición a la vida adulta de jóvenes sin cuidados parentales: aproximaciones para una realidad inexplorada. Tesis Magíster en Diseño y Gestión de programas sociales. Buenos Aires, FLACSO. Recuperado el 7 de abril de 2020 de <https://doncel.org.ar/wp-content/uploads/2018/11/tpa.pdf>
- Incarnato, Mariana y Segado, Andrés (comp.) Adolescentes y jóvenes sin cuidados parentales en América Latina. Una mirada sobre sus trayectorias hacia la vida independiente. Red Latinoamericana de egresados de protección. Monterrey, Universidad de Monterrey. Recuperado el 21 de mayo de 2020 de <http://redegresadoslatam.org/wp-content/uploads/2018/08/Adolescentes-y-jovenes-sin-cuidados-parentales-en-America-latina.pdf>
- INDEC (2020). Valorización mensual de la canasta básica alimentaria y de la canasta básica total. Gran Buenos Aires. Informes técnicos / Vol. 4, N.º 75. Recuperado el 9 de julio de 2020 de [https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/canasta\\_04\\_20403E381733.pdf](https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/canasta_04_20403E381733.pdf)
- (2018). Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH) Tercer trimestre de 2018. Recuperado el 7 de julio de 2020 de [https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/mercado\\_trabajo\\_eph\\_3trim18.pdf](https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_3trim18.pdf)
- Jaime, Fernando (2013) [et.al] Introducción al análisis de políticas públicas. Florencio Varela, Universidad Nacional Arturo Jauretche. Recuperado el 10 de junio de 2002 de [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/icsya-unaj/20171114040327/pdf\\_1260.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/icsya-unaj/20171114040327/pdf_1260.pdf)
- Jelin, Elizabeth (2016) [2010]. Pan y afectos. *La transformación de las familias*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- (2017) “Familia. Un modelo para desarmar”, en Faur, Eleonor (2017). *Mujeres y varones en la Argentina de hoy. Géneros en movimiento*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.
- Krauskopf, Dina (2004). “Perspectivas sobre la condición juvenil y su inclusión en las políticas públicas”, en Gerber, Elizabet y Balardini Sergio (comp.) (2004). *Políticas de Juventud en Latinoamérica. Argentina en perspectiva*. Buenos Aires, FLACSO.
- Lefort, Claude (1990). *La invención democrática*. Buenos Aires, Nueva Visión.
- Levi, Giovanni y Claude Schmitt, Jean (1996). *Historia de los Jóvenes*. Madrid, Editorial Taurus.

- Levenson, Fernanda (2012) “La función social de la propiedad en términos de derechos humanos: implicaciones para la reforma del Código Civil” en *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, V 12, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella.
- Lipsky, Michael (1980) “La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas en el nivel callejero”, en Shafritz, Jay y Hyde, Albert (1999): *Los clásicos de la administración pública*. México, Fondo de la Cultura Económica.
- Llobet, Valeria (2010). ¿Fábricas de niños? Las instituciones en la era de los derechos. Buenos Aires, Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico. Recuperado el 22 de abril de 2020 de <https://www.academica.org/valeria.llobet/47>
- Mouffe, Chantal (2003). *La Paradoja Democrática*. Barcelona, Editorial Gedisa.
- Núñez, Pedro (2019). Configuraciones de las políticas de juventud: desigualdades, territorios y tiempos juveniles. En Gabinete Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2019). Integralidad, territorio y políticas sociales urbanas. La experiencia del Plan ABRE de la Provincia de Santa Fe. Recuperado el 6 de julio de 2020 de [https://www.santafe.gov.ar/documentos/PlanABRE\\_Integralidad-Territorio-y-Políticas-Sociales-Urbanas-Paginas.pdf](https://www.santafe.gov.ar/documentos/PlanABRE_Integralidad-Territorio-y-Políticas-Sociales-Urbanas-Paginas.pdf)
- O'Donnell, Guillermo (2008). Algunas reflexiones sobre la democracia, el Estado y sus múltiples caras. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, ISSN: 1315-2378. (42),5-30. Recuperado el 7 de Julio de 2020 de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=3575/357533673001>
- Ozslak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1976) Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. Buenos Aires, CEDES.
- Palummo, Javier (2013). La situación de niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado de América Latina y el Caribe. Panamá, UNICEF. Recuperado el 22 de mayo de 2020 de <https://www.relaf.org/biblioteca/UNICEFLaSituaciondeNNAenInstitucionesenLAC.pdf>
- Pautassi, Laura (2018). El cuidado como derecho. Un camino virtuoso, un desafío inmediato. *Revista de la Facultad de Derecho de México*. Tomo LXVIII, Número 272, Recuperado el 11 de julio de <http://www.derecho.uba.ar/investigacion/documentos/2019-laura-pautassi-el-cuidado-como-derecho.pdf>
- (2011). La igualdad en espera: el enfoque de género. *Lecciones y Ensayos*, nro. 89, ps. 279-298. Recuperado el 7 de julio de 2020 de <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/89/pautassi-laura-la-igualdad-en-espera-el-enfoque-de-genero.pdf>
- Pinto, Gimol (2012). Algunas reflexiones sobre el marco normativo del derecho de los adolescentes bajo cuidado institucional a su formación y preparación para el egreso a una vida autónoma. En UNICEF, FLACSO, DONCEL y Colegio Universitario de Ciencias Aplicadas de Oslo y Akershus. *Transición: del sistema de protección a la autonomía hacia un modelo integral de acompañamiento para jóvenes*. Recuperado el 11 de junio de 2020 de <https://doncel.org.ar/wp-content/uploads/2012/10/Publicacion-Final-Transicion-Doncel-Flacso-Unicef.pdf>
- Pinto, Mónica (2012). Cumplimiento y exigibilidad de los derechos económicos sociales y culturales en el sistema interamericano de derechos humanos. *Avances*

- y desafíos actuales. Revista IIDH, vol. 56. pp. 158-187. 2012. Recuperado el 5 de marzo de 2020 de <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r30351.pdf>
- Pisarello, Gerardo (2007) *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*. Madrid, Trotta.
- Platt, Anthony (2001) [1969]. *Los salvadores del niño*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.
- Reguillo Cruz, Rossana (2012). *Emergencia de Culturas Juveniles. Estrategias del Descenso*. Buenos Aires, Editorial Siglo Veintiuno.
- Repetto, Fabián (2010). Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas. Recuperado el 6 de julio de 2020 de <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/material-didactico-curso-bogota-2011/6.-repetto-2010>
- (2005) “La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina” en Repetto, Fabian (editor): *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Ciudad de Guatemala, INDES-Guatemala.
- Rodríguez, Ernesto (2011). Políticas de Juventud y Desarrollo Social en América Latina: Bases para la construcción de respuestas integradas, Oficina Regional de Ciencia para América Latina y el Caribe. El Salvador, UNESCO.
- Rossi, Julieta y Moro Javier (2014) Ganar Derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos. IPPDH (Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos; autores: Julieta Rossi y Javier Moro). Recuperado el 7 de abril de 2020 de [http://www.ippdh.mercosur.int/wpcontent/uploads/2014/12/GanarDerechos\\_Lineamientos1.pdf](http://www.ippdh.mercosur.int/wpcontent/uploads/2014/12/GanarDerechos_Lineamientos1.pdf)
- Rutter, Michael (1999). Resilience concepts and findings: implications for family therapy, en *Journal of Family Therapy*. Vol. 21, pp. 119-44. Recuperado el 9 de julio de 2020 de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1467-6427.00108>
- Sánchez-Reyes, J. E., Cantor-Jiménez, J., Castro-Sardi, X., & Bolaños, Y. (2019). Concepciones de niño y modos de relación de cuidadores y profesionales con niños institucionalizados, Colombia. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 17(2), 1-24 doi: 10.11600/1692715x.17209. Recuperado el 3 de julio de 2020 de <http://revistaumanizales.cinde.org.co/rlicsnj/index.php/Revista-Latinoamericana/article/view/3884/1015>
- Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, UNICEF (2018). Situación de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina. Relevamiento Nacional/ Actualización. Recuperado el 2 de julio de 2020 de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/relevamiento\\_de\\_ninas\\_ninos\\_y\\_adolescentes\\_sin\\_cuidados\\_parentales\\_2017.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/relevamiento_de_ninas_ninos_y_adolescentes_sin_cuidados_parentales_2017.pdf)
- (2018) Protocolo de Procedimientos para la aplicación de Medidas de Protección de derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Recuperado el 2 de julio de 2020 de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/protocolo\\_fin.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/protocolo_fin.pdf)
- Serra, Albert (2005). La gestión transversal. Expectativas y resultados. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (32),1-17. Recuperado el 10 de Julio de 2020 de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=3575/357533664002>

- Shmitt, Carl (1984). *El concepto de lo político*. Buenos Aires, Follos.
- Shumpeter, Joseph A. [1942] (1983). *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Barcelona, Orbis.
- Sistema de Protección de los derechos de niñez, adolescencia y familia (2012). Gobierno de Santa Fe. Ministerio de Desarrollo Social. Recuperado el 26 de junio de 2020 de <http://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/download/128706/636174/file/Guia%20del%20Sistema%20de%20Protecci%3%b3n%20de%20Derechos%20de%20Ni%3%b1ez,%20Adolescencia%20y%20Familia.PDF>
- Soneira, Jorge (2006). La teoría fundamentada en los datos (grounded theory) de Glaser y Strauss, en: *I. Vasilachis. Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona, Gedisa, pp. 153-173.
- Stein, Mike y Carey, Kate (1986). *Leaving Care. (Dejar el cuidado)* Oxford: Blackwell.
- Stein, Mike y Wade, Jim (2000). *Helping Care Leavers: Problems and Strategic (Ayudando a los que abandonan la atención: problemas y estrategias)* Responses. London: Department of Health. Recuperado el 10 de julio de 2020 de <https://www.york.ac.uk/inst/spru/pubs/pdf/helpingCL.pdf>
- Stoker, Robert P. (1993). “Un Marco De Análisis para El Régimen De Implementación: Cooperación Y Reconciliación Entre Los Imperativos Federalistas”, en: Aguilar Villanueva, Luis F. (1993): *La implementación de las políticas públicas*. México, Porrúa.
- Storø, Jan (2012). *Ettervern og overgang for ungdom i barnevernet (Cuidados posteriores y transición para jóvenes en bienestar infantil)* Oslo: Universitetsforlaget.
- Strauss, Anselm y Corbin, Juliet (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Colombia, Editorial Universidad de Antioquia.
- UNICEF (2019) Elecciones 2019. La deuda es con la niñez y la adolescencia. Recuperado el 7 de julio de 2020 de <https://www.unicef.org/argentina/media/6506/file/Posicionamiento%20UNICEF%20-%20Elecciones%202019.pdf>
- UNICEF y RELAF (2016). *Medición y monitoreo de la desinstitucionalización de niñas, niños y adolescentes. La herramienta y su aplicación en países de América Latina y el Caribe*. Recuperado el 19 de mayo de 2020 de [https://www.relaf.org/biblioteca/Medicion\\_y\\_Monitoreo.pdf](https://www.relaf.org/biblioteca/Medicion_y_Monitoreo.pdf)
- Vázquez, Mariana (2015). *Construyendo Autonomía. Un estudio entre pares sobre la transición hacia la vida adulta de jóvenes sin cuidados parentales*. DONCEL-FLACSO-UNICEF. Recuperado el 17 de junio de 2020 de [https://www.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2015/11/Autonom%C3%ADa\\_resumen-ejecutivo\\_WEB.pdf](https://www.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2015/11/Autonom%C3%ADa_resumen-ejecutivo_WEB.pdf)
- Villalta, Carla (comp.) (2010) *Infancia, justicia y derechos humanos*. Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.
- Vommaro, Pablo (2015). *Juventudes y políticas en la Argentina y en América Latina: tendencias, conflictos y desafíos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Grupo Editor Universitario. Recuperado el 19 de junio de 2020 de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20160905042410/Juventud-y-Politic.pdf>

- Weber, Max [1919] (1984) La política como vocación. En *Escritos Políticos*. México, Folios.
- Yannuzzi, María de los Ángeles (2007). *Democracia y sociedad de masas. La transformación del pensamiento político moderno*. Rosario, Homo Sapiens.
- Zsögön, María Cecilia (2016). Derechos del niño y privación de la libertad: la persistencia de la coerción, Universidad Nacional de Misiones. Recuperado el 19 de junio de 2020 de <http://revistas.uncu.edu.ar/ojs/index.php/millca-digital/article/view/655/410>

## **Instrumentos internacionales de protección de los Derechos Humanos**

### **Tratados**

- Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José. San José, Costa Rica (1969) disponible en: [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm)
- Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la mujer, Belem Do Para, Brasil (1994) disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>
- Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores, sancionada por la Asamblea General de la OEA en 2015 disponible en: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_a-70\\_derechos\\_humanos\\_personas\\_mayores.asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_a-70_derechos_humanos_personas_mayores.asp)
- Convención sobre los Derechos del Niño, Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989, disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/crc\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/crc_SP.pdf)
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979, disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cedaw\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cedaw_SP.pdf)
- Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006, Nueva York, disponible en: <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tcc-convs.pdf>
- Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, Ginebra, 87ª reunión CIT, 17 de junio de 1999, disponible en: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_ILO\\_CODE:C182](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_ILO_CODE:C182)
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 1948, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>
- Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948 en su Resolución 217 A (III), disponible en: <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

Declaración de los Derechos del Niño, ONU Doc. A/4354, 1959, disponible en: <https://www.oas.org/dil/esp/Declaraci%C3%B3n%20de%20los%20Derechos%20del%20Ni%C3%B1o%20Republica%20Dominicana.pdf>

Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, Resolución aprobada por la Asamblea General, A/RES/64/142, el 24 de febrero de 2009, disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/64/142>

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales Y Culturales (1988) disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/a-52.html>

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ccpr\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ccpr_SP.pdf)

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cescr\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cescr_SP.pdf)

## Resoluciones

Naciones Unidas, Asamblea General, “Reglas mínimas de las para la administración de la justicia de menores” resolución 40/33, (28 de noviembre de 1985), disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/BeijingRules.aspx>

Naciones Unidas, Asamblea General, “Derechos del niño” resolución A/RES/74/133, (18 de diciembre de 2019), disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/74/133>

## Opiniones Consultivas

OPINIÓN CONSULTIVA OC-17/2002, Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño sobre el derecho a la familia (2002), Comisión Interamericana de Derechos Humanos, disponible en [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_17\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf)

## Observaciones

Comité de los derechos del niño (2016). Observación general núm. 20. CRC/C/GC/20. Disponible en [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC/C/GC/20&Lang=es](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC/C/GC/20&Lang=es)

Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de la Argentina (2018) Comité de los derechos del Niño (2018), Comité de los Derechos del Niño, CRC/C/ARG/CO/5-6. Disponible en file:///C:/Users/flore/Downloads/G1829148%20(3).pdf

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2005) Observación General N.º 18. El Derecho al trabajo, disponible en <http://www.>

defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2017/03/Observaci%C3%B3n-general-N%C2%BA-18.pdf

Comité de los Derechos del Niño (2016). Observación general núm. 19. Sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño. CRC/C/GC/19. Disponible en <https://undocs.org/es/CRC/C/GC/19>

### **Documentos Oficiales**

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019). Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe, OEA. Recuperado el 10 de junio de 2020 de: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaMujeresNNA.pdf>

—(2017) Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección. OEA. Recuperado el 20 de mayo de 2020 de: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/NNA-GarantiaDerechos.pdf>

—(2013). Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la Institucionalización en las Américas. OEA. Recuperado el 10 de junio de 2020 de: <http://www.oas.org/es/cidh/infancia/docs/pdf/Informe-derecho-nino-a-familia.pdf>

Naciones Unidas, Asamblea General, “Situación de la Convención sobre los Derechos del Niño”, A/74/231 (26 de julio de 2019), disponible en: <https://undocs.org/es/A/74/231>

### **Otras fuentes**

Página oficial del Programa Familias Solidarias de la Provincia de Santa Fe, <https://www.santafe.gob.ar/ms/familiassolidarias/#undefined>

## ANEXO I: ÍNDICE DE ABREVIATURAS

AP: Acompañantes Personalizados

CDN: Convención sobre los Derechos del Niño

CDPD: Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos

DCA: Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de niños

DNNYA: Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes

ETI: Equipos técnicos interdisciplinarios

MPE: Medida de Protección Excepcional

MPI: Medida de Protección Integral

MPEU: Medida de Protección Excepcional de Urgencia

NNAyJ: Niñas, Niños, Adolescentes y Jóvenes

NNYA: Niñas, Niños y Adolescentes

PAE: Programa de Egreso Asistido

RELAF: Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar

SDNAF: Subsecretaría de los derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia (Santa Fe)

SeNAF: Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia

TF: Teoría Fundamentada

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia



## ANEXO II: NORMATIVA

### ÁMBITO UNIVERSAL

Declaración de Ginebra (1924)

Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)

Declaración de los Derechos del Niño (1959)

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979)

Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (1985)

Convención sobre los Derechos del Niño (1989)

Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (1999)

Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños (2009)

Observación general núm. 20 sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia. Comité de los derechos del niño (2016)

Observación general núm. 19 sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño. (2016). Comité de los Derechos del Niño

Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de la Argentina (2018) Comité de los derechos del Niño (2018), Comité de los Derechos del Niño

Observación General núm. 18. El Derecho al trabajo (2005), Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

### ÁMBITO INTERAMERICANO

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)

Convención Americana sobre los Derechos Humanos – Pacto de San José (1969)

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales Y Culturales “Protocolo De San Salvador” (1988)

Convención Interamericana Sobre Obligaciones Alimentarias (1989)

Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (1994)

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar La Violencia Contra la Mujer “Convención De Belem Do Para” (1994)

OPINIÓN CONSULTIVA OC-17/2002, Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño (2002)

#### ÁMBITO NACIONAL

Ley 25584 Prohibición en establecimientos de educación pública de acciones que impidan el inicio o continuidad el ciclo escolar a alumnas embarazadas o madres en período de lactancia (2002)

Ley 25673 de creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (2003)

Ley 26061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (2005)

Ley 26150 de creación del Programa Nacional de Educación Sexual Integral (2006)

Ley 26206 de Educación Nacional

Ley 26390 Prohibición del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente (2008)

Ley 26579 Modificación. Mayoría de Edad (2009)

Ley 26485 de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres (2009)

Ley 26657 de Salud Mental (2010)

Ley 26743 de Identidad de Género (2012)

Ley 26774 del Voto Joven (2012)

Ley 27234 Educar en Igualdad: prevención y erradicación de la violencia de género (2015)

Ley 27364 de creación del Programa de acompañamiento para el egreso de jóvenes sin cuidados parentales (2017)

Ley 27452 de Reparación económica mensual a hijos e hijas de mujeres víctimas de femicidio (2018)

Ley 27499 Ley Micaela de capacitación obligatoria en género para todas las personas que integran los tres poderes del Estado (2018)

ÁMBITO PROVINCIAL - SANTA FE

Ley 12967 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (2010)

Ley 13348 de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres (2013)

Ley 13853 de protección e igualdad de personas con discapacidad (2019)



## ANEXO III: ENTREVISTAS

### Entrevista I.

#### Psicóloga y trabajadora social referente de la asociación civil DONCEL.

##### Ficha técnica entrevista I

Metodología	Cualitativa - Teoría Fundamentada
Herramienta	Entrevista abierta
Modalidad	Virtual
Duración	90 minutos
Fecha	2 de junio de 2020
Guía de preguntas y categorías	<p>Presentación personal. Trayectoria. Función dentro del programa.</p> <p>¿Cuáles son los objetivos de DONCEL?</p> <p>¿Qué características tiene el convenio entre DONCEL y el Gobierno de Santa Fe?</p> <p>¿Cuáles son las estrategias que se desarrollan con las y los adolescentes?</p> <p>¿Cuál es el trabajo de DONCEL en las instituciones de alojamiento?</p> <p>¿Cómo aborda DONCEL la perspectiva de género?</p> <p>¿Cómo se aborda el acceso a la salud? Y ¿cómo se aborda la empleabilidad de las y los jóvenes y la inserción educativa?</p> <p>¿Trabaja DONCEL en otras localidades de la provincia de Santa Fe? ¿Cuáles son las áreas del Estado Provincial con las que articula DONCEL?</p> <p>Además de los aspectos formales en la garantía de derechos, ¿cómo acompaña DONCEL los proyectos de vida de las y los adolescentes y jóvenes?</p> <p>¿Cómo es el trabajo que desarrolla DONCEL en la formación de grupos de pares?</p> <p>¿Cómo es el procedimiento mediante el cual el o la joven logra tener un referente?</p> <p>¿Cómo acompaña DONCEL a las y los jóvenes que ya egresaron del Sistema de Protección? ¿Cuáles serían los obstáculos más evidentes para la concreción de procesos de egresos?</p> <p>¿Qué definiciones tiene DONCEL acerca de las categorías sin cuidados parentales, familia, autonomía y adolescentes sin cuidados parentales?</p>

## Entrevista II.

**Abogada, funcionaria pública del Gobierno de la Provincia de Santa Fe, ex coordinadora del Programa de Fortalecimiento de la Autonomía Progresiva y actual coordinadora del Programa Egresar.**

### Ficha técnica entrevista II

Metodología	Cualitativa - Teoría Fundamentada
Herramienta	Entrevista abierta
Modalidad	Virtual
Duración	90 minutos
Fecha	4 de junio de 2020
Guía de preguntas y categorías	<p>Presentación personal. Trayectoria. Función dentro del programa.</p> <p>¿Cómo fueron los orígenes del Programa de Fortalecimiento de la Autonomía Progresiva? ¿Qué antecedentes había en relación a este tipo de políticas dentro del Sistema de Protección?</p> <p>¿En qué área o repartición del Estado se localiza el Programa de Fortalecimiento de la Autonomía Progresiva?</p> <p>¿Cuál es la relación con la asociación civil DONCEL?</p> <p>¿Cuáles son las definiciones políticas del Programa de Fortalecimiento de la Autonomía Progresiva (en el periodo 2015-2019)? ¿Y cuáles son sus objetivos?</p> <p>¿Cómo se organiza el Programa de Fortalecimiento de la Autonomía Progresiva?</p> <p>¿Cuáles son las etapas de trabajo, los modos de organización y los actores intervinientes?</p> <p>¿Cuál es el criterio para conformar los equipos de trabajo?</p> <p>¿Cuál es el alcance territorial del Programa de Fortalecimiento de la Autonomía Progresiva?</p> <p>¿Cuáles son las áreas del Estado con las que se articula? ¿Y qué facilitadores y obstáculos identificás en este sentido?</p> <p>¿Cómo ingresan las y los adolescentes al Programa de Fortalecimiento de la Autonomía Progresiva y cuál es la propuesta inicial que se les hace?</p> <p>¿Cómo se aborda la necesidad de un hogar estable para las y los adolescentes?</p> <p>¿En qué consiste el Programa Egresar?</p> <p>¿Cómo se conforman los equipos del Programa Egresar?</p> <p>¿Cuál es el alcance territorial del Programa Egresar?</p> <p>¿De qué modo se trabaja con el Estado Nacional?</p> <p>¿Cuáles son los efectos de la Ley de Egreso y qué impacto tiene en las prácticas reales?</p> <p>¿Cuáles son los obstáculos que identificás para la concreción de los procesos de autonomía y egreso?</p> <p>¿Cuáles son las definiciones políticas del Programa Egresar? ¿Y cuáles son sus objetivos?</p> <p>¿Qué definiciones tienen los programas acerca de las categorías de cuidado, familia, autonomía y adolescentes sin cuidados parentales?</p>

### Entrevista III.

#### **Antropólogo trabajador de la Dirección Provincial de Niñez. Miembro del equipo técnico del Programa de Fortalecimiento de la Autonomía Progresiva.**

#### Ficha técnica entrevista III

Metodología	Cualitativa - Teoría Fundamentada
Herramienta	Entrevista abierta
Modalidad	Virtual
Duración	90 minutos
Fecha	23 de junio de 2020
Guía de preguntas y categorías	<p>Presentación personal. Trayectoria. Función dentro del programa.</p> <p>¿Cuáles son los objetivos del programa de Autonomía Progresiva?</p> <p>¿Cómo están conformados los equipos de trabajo?</p> <p>¿Cuáles son las estrategias que se desarrollan con las y los adolescentes?</p> <p>¿Cuántos adolescentes hay en el programa actualmente?</p> <p>¿Qué cantidad aproximada de instituciones alojan adolescentes en la Provincia de Santa Fe?</p> <p>¿Cuál es el trabajo del programa con las instituciones de alojamiento?</p> <p>¿Cuáles son las propuestas concretas que se les hace a las y los adolescentes?</p> <p>¿Cómo aborda el programa la perspectiva de género?</p> <p>¿Cómo se aborda el acceso a la salud?</p> <p>¿Cómo se trabaja con las familias en los casos donde se puede hacer ese trabajo?</p> <p>¿Cómo se aborda la tensión entre la itinerancia y la necesidad de un hogar estable?</p> <p>¿Cómo se aborda la tensión entre la excepcionalidad y el tiempo prolongado de las medidas?</p> <p>¿Cuáles son las dificultades que identificás para garantizar procesos de autonomía y de egreso del Sistema de Protección?</p> <p>¿Cuáles son las definiciones del programa, o bien del equipo, acerca de los conceptos de familia, cuidado, adolescentes sin cuidados parentales, autonomía?</p>

## Entrevista IV. Adolescente varón en proyecto de autonomía participante del Programa de Fortalecimiento de la Autonomía Progresiva

### Ficha Técnica Entrevista IV

Metodología	Cualitativa - Teoría Fundamentada
Herramienta	Entrevista abierta
Modalidad	Virtual
Duración	90 minutos
Edad	18 años
Fecha	24 de junio de 2020
Guía de preguntas y categorías	<p>Presentación personal.</p> <p>¿Cómo describirías el Sistema de Protección?</p> <p>¿Cuál es tu opinión sobre las instituciones de acogimiento?</p> <p>¿Estuviste alojado en una sola institución o en varias? En ese caso, ¿te hubiera gustado estar solo en una?</p> <p>¿Cómo es la convivencia con tus pares dentro de las instituciones?</p> <p>¿Cómo fue el vínculo con las y los trabajadores del Sistema de Protección?</p> <p>¿En qué consiste la Ley de Egreso y qué opinas al respecto?</p> <p>¿Qué pensás acerca de la asignación monetaria del PAE?</p> <p>¿De qué manera se designan los referentes y cuál es tu experiencia al respecto?</p> <p>¿Qué actividades te proponen desde el Programa de Fortalecimiento de la Autonomía Progresiva?</p> <p>¿Cómo consideras que es y fue la actuación del Estado con respecto a vos y a tu familia?</p> <p>¿Considerás que se tiene en cuenta tu opinión en las definiciones que van tomando?</p> <p>¿Cómo te prepararás para el egreso? ¿Qué actividades estás haciendo al respecto?</p> <p>¿Cuáles son los obstáculos para concretar procesos de autonomía y preparación para el egreso desde tu punto de vista?</p> <p>¿Cuáles son tus necesidades para proyectar tu egreso y para generar autonomía?</p> <p>¿Qué te gustaría hacer en el futuro?</p> <p>¿Podés contarme la experiencia con DONCEL y la propuesta de la Guía E?</p>

## Entrevista V. Joven varón egresado del Sistema de Protección y participante del Programa Egresar.

### Ficha Técnica Entrevista V

Metodología	Cualitativa - Teoría Fundamentada
Herramienta	Entrevista abierta
Modalidad	Virtual
Duración	90 minutos
Edad	21 años
Fecha	25 de junio de 2020
Guía de preguntas y categorías	<p>Presentación personal.</p> <p>¿Cómo describirías el Sistema de Protección?</p> <p>¿Cuál es tu opinión sobre las instituciones de acogimiento?</p> <p>¿Estuviste alojado en una sola institución o en varias? En ese caso, ¿te hubiera gustado estar solo en una?</p> <p>¿Cómo fue la convivencia con tus pares dentro de las instituciones?</p> <p>¿Cómo fue el vínculo con las y los trabajadores del Sistema de Protección?</p> <p>¿Cómo fue tu egreso?</p> <p>¿Pudiste contar con el acompañamiento del Estado para realizar tu egreso?</p> <p>¿Pudiste contar con el acompañamiento de otras personas que no son del Estado?</p> <p>¿Cuáles son tus necesidades para proyectar tu egreso y para generar independencia?</p> <p>¿En qué consiste la Ley de Egreso y qué opinas al respecto?</p> <p>¿De qué manera se designan los referentes y cuál es tu experiencia al respecto?</p> <p>¿Qué actividades te proponen desde el Programa Egresar?</p> <p>¿Cómo considerás que es y fue la actuación del Estado con respecto a vos y a tu familia?</p> <p>¿Considerás que se tiene en cuenta tu opinión en las definiciones que van tomando?</p> <p>¿Qué actividades estás haciendo actualmente?</p> <p>¿Cuáles son los obstáculos para concretar procesos de autonomía y preparación para el egreso desde tu punto de vista?</p> <p>¿Qué te gustaría hacer en el futuro?</p> <p>¿Podés contarme la experiencia con DONCEL y la propuesta de la Guía E?</p>