



**Universidad Nacional de Misiones. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Secretaría de Investigación y Postgrado. Maestría en Políticas Sociales**

Maestrando  
**Lic. Sergio Javier Benítez**

**Representaciones sociales sobre la niñez y la adolescencia, de los hogares convivenciales involucrados en procesos de judicialización. En Posadas, durante los años 2012-2018**

**Tesis de Maestría presentada para obtener el título de “Magíster en Políticas Sociales”**

“Este documento es resultado del financiamiento otorgado por el Estado Nacional, por lo tanto queda sujeto al cumplimiento de la Ley N° 26.899”.

Directora  
**Mgter Zulma Cabrera**

**Posadas, Misiones 2020**



Esta obra está licenciado bajo Licencia Creative Commons (CC) Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional. <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>



## **MAESTRIA EN POLITICAS SOCIALES**

**Tesis de Post-grado**

**Título:**

***Representaciones Sociales sobre la Niñez y la Adolescencia, de los Hogares Convivenciales involucrados en procesos de Judicialización. En Posadas, durante los años 2012-2018.***

**Directora de Tesis: Mgter: Zulma Cabrera**

**Maestrando: Lic. Sergio Javier Benítez**

**Posadas, Misiones Octubre de 2020.**

## INDICE

<b>Resumen</b> -----	3
<b>Introducción</b> -----	4
<b>Parte 1: MARCO TEÓRICO</b>	
1. <i>La Niñez como Construcción Social</i> -----	7
1.1. Las concepciones de la Niñez en Argentina y Avances sobre la Protección de sus derechos-----	11
1.2. Marco Legal de protección de la niñez en nuestro País y en Misiones-----	15
2. <i>Políticas Públicas, Sociales y Niñez</i> -----	20
2.1. Marco General-----	20
2.2. Política social de la niñez en Misiones-----	25
<b>Parte 2: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y PROPUESTA DE INVESTIGACIÓN</b> -----	31
2.1. Ejes conceptuales y referenciales claves-----	32
2.2. Objetivos. Objetivo General y Específicos-----	35
2.3. Metodología de la investigación -----	36
<b>Parte 3: MARCO DESCRIPTIVO Y ANALÍTICO DE LA EXPERIENCIA</b> ----	38
3.1. Descripción de las Instituciones involucradas en el proceso de Judicialización de Niños Niñas y Adolescentes de los Hogares Convivenciales de Posadas, Misiones-----	38
3.2. Prácticas e intervenciones vinculadas con los Hogares Convivenciales de Niños, Niñas y Adolescentes-----	53
3.3. Caracterización del proceso judicial de Niños, Niñas y Adolescentes de los Hogares Convivenciales -----	85
<b>Parte 4: CONCLUSIONES</b> -----	92
<b>BIBLIOGRAFÍAS UTILIZADAS</b> -----	98

## Resumen

La presente investigación, realizada como Trabajo final de la Maestría en Políticas Sociales, caracteriza e identifica, las particularidades que adoptan las intervenciones de instituciones en el proceso de judicialización de la Niñez y Adolescencia, en Hogares Convivenciales, en Posadas, durante los años 2012-2018.

Las Representaciones Sociales, son abordadas desde una perspectiva estructural y procesual, para develar, los roles y campos simbólicos de los actores involucrados en dichas prácticas. Desde las leyes y marcos regulatorios vigentes, identifica las particularidades que adoptan estas intervenciones institucionales, describiendo casos judicializados. Uno de los objetivos específicos es, caracterizar, el modo en que se manifiestan las concepciones sobre la niñez, en el proceso de judicialización y determinar las representaciones que poseen los agentes involucrados, para reconocer su incidencia en las prácticas cotidianas. Con un enfoque metodológico cualitativo y en su desarrollo de contextualización, mediante las observaciones y entrevistas semi-estructuradas; con triangulación documental.

El análisis reveló la complejidad de las prácticas de las instituciones involucradas, en lo cognitivo, afectivo y simbólico. En las matrices discursivas, los actores sociales construyeron y fundamentaron visiones coherentes, con las leyes vigentes, donde basan sus acciones diarias. La investigación confirma que la judicialización de la niñez tiene procesos que exceden los plazos legales. En referencia a la justicia, demostró a un poder influyente en el desarrollo del estudio. El estudio aporta la novedad, respecto a la permanencia de los Niños, Niñas y Adolescentes residentes en Hogares Convivenciales, en un tiempo promedio de 3 a 4 años. Los resultados investigativos, en función de los objetivos propuestos, advierten que en el campo de las representaciones, imperan procesos de tensión entre lo formal y lo real, entre los discursos en torno a la concepción de la infancia, con las prácticas.

### **Palabras Claves:**

**Representaciones de la Niñez - Proceso - Judicialización de Niños, Niñas y Adolescentes – Prácticas de actores sociales – Hogares convivenciales.**

## Introducción

El presente trabajo realizado, es producto de una investigación, para la Maestría en Políticas Sociales, de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, de la Universidad Nacional de Misiones. El antecedente inmediato fue una investigación periodística, donde se revelaba una particular situación de Niños, Niñas y Adolescentes, en Hogares convivenciales de la provincia de Misiones.

Dicha investigación, proporcionaba datos que evidenciaban una cuestión social que debía profundizarse, desde los aportes y marcos teóricos de las Políticas Sociales y, un recorrido del arte, lo que justificó avanzar y desarrollar los objetivos de esta producción académica.

Antecedentes en el tema de niñez y adolescencia existen muchos, de variados enfoques y con diferentes matices. Por un lado, el concepto Niños y Niñas, en contraposición al concepto de menor (Unicef, 2006), que aún conviven en el lenguaje coloquial pero que, según esta acepción, encuadra al Niño-a y Adolescentes, como sujeto de derechos y el alcance de los Estados. (Cillero Bruñol, 1997) con leyes vigentes y derechos reconocidos, en el país y la provincia.

Dentro de una problemática compleja y de abordaje multidisciplinar, la niñez sigue siendo un tema social sensible, que puede verse como un problema social ya que, “Constituyen una brecha entre lo deseado {por la sociedad} y la realidad. Son situaciones observables empíricamente que requieren de análisis científico-técnico” chejtman, (2012).

Por otra parte, la Judicialización entendida como un proceso propio del sistema judicial y que relaciona al Niño-a y Adolescente, mientras está destinado a Programas de Acogimiento Familiar. Relacionamos el tema con procesos judiciales, en el sentido de situaciones observables en Hogares Convivenciales, diferenciándolos de otra denominación como, Institutos Correccionales o, de Hogares sustitutos. Además, la instancia del proceso judicial, diferente a causas judiciales, que involucra a niños en conflicto con la Ley.

La atención de Niños, Niñas y Adolescentes en Hogares, pudo evidenciarse desde un contexto donde se torna dificultoso alejarse de ideas y conceptos vinculados con la Ley de Patronatos, y aunque ya está derogada, los supuestos básicos tienden a confundir y tensionarse con las prácticas actuales

de las instituciones de políticas sociales de infancia, incluida la Justicia.

Atendiendo a los antecedentes macros de las leyes, y al no crearse algunas de las figuras jurídicas, que contempla dicha Ley, existen muchos casos judicializados (alrededor de 396 en la provincia), que tienen sus propios procesos y fue nuestro interés, poder conocer esos procedimientos, para encontrar relaciones causales en aquellos casos que estaban trabajando, en Posadas.

En cuanto a nuestro diseño metodológico, la investigación se planteó desde un enfoque cualitativo, dentro los presupuestos que permite el paradigma interpretativo - comprensivo, por cuanto el énfasis está puesto en un aspecto micro de la vida social (Niñez), donde buscamos la captación interpretativa del sentido o conexión de sentidos. Además, porque los objetivos se ubican en el contexto del mundo de relaciones de sujetos e instituciones, y en base a los supuestos, del estudio de las representaciones sociales (a través de creencias, juicios, sentimientos, valoraciones), en la construcción de significados y de la perspectiva de los actores, hacia los procesos de judicialización de la Niñez.

Para ello establecimos que, las unidades de estudio sean el Juzgado de Familia de Posadas, los Hogares para niños, niñas y adolescentes y la Dirección del Menor y Familia del Ministerio de Desarrollo Social. Los cuales se enmarcan en aspectos macros y de aplicación de leyes y reglamentos. Enmarcan territorialmente a los grupos, actores y agentes de la investigación. Así mismo, establecimos como unidades de análisis a la Defensoría del Niño, Niña y Adolescente de la provincia; a directores de Hogares y responsables del Ministerio Social, así también, al Juzgado de Familia de Posadas, entendiendo que eran el ámbito donde se realizó la investigación. Finalmente, la unidad de registro, tomó como muestra niños/as y Adolescentes, en lista judicial o casos registrados, por la importancia de los sujetos involucrados. Sobre los que se efectuó la investigación y por la representatividad probabilística.

El abordaje y análisis del tema sirvió para tener una primera aproximación conclusiva que, en términos científicos, siempre son provisorias y refutables, sujeta a futuras interpretaciones. Sin embargo, creemos que representa un aporte relevante, desde el punto de vista social y desde las perspectivas de análisis y evaluación de programas de las Políticas Públicas. Con miradas y conclusiones que pueden ser consideradas dentro del margen que permite lo social y el Estado mediante, una Gestión Estratégica Planificada.

De esta manera, tales contenidos se presentan aquí, en una Primera

Parte, con el desarrollo de un Marco Teórico, en el que se explicitan y plasman los ejes conceptuales claves considerados pertinentes en su vinculación con la problemática abordada.

Seguidamente, se procede a modo de segunda Parte, al planteamiento del Problema y propuesta de investigación.

El desarrollo descriptivo y analítico de la experiencia investigativa, se presenta en un tercer apartado.

Finalmente se comparte algunas Conclusiones generales, en las que se recuperan y realizan algunas síntesis, como resultado del proceso investigativo.

Las Bibliografías utilizadas y el Anexo constituyen los últimos apartados presentados.

## PARTE I: MARCO TEÓRICO

### La niñez como construcción social

Hablar de infancia y niñez, pareciera remitir a una misma definición e incluso se acostumbra a usarlo como sinónimo. Pretendemos, por tanto, explayarnos sobre ello.

En principio, entendemos que la niñez incluye a la infancia, como también a la adolescencia. Según la Convención Internacional de los Derechos del Niño, la niñez es una definición más amplia en términos cronológicos, al comprender el periodo de la vida desde el nacimiento hasta los dieciocho años de edad. Dentro de ésta, la infancia, como un estado evolutivo del ser humano, que se extiende desde el nacimiento hasta los doce o catorce años de edad y la adolescencia, comprendida desde los doce hasta los dieciocho años de edad aproximadamente. De esta manera, la niñez incluye a la infancia y la adolescencia.

*“La infancia, la niñez y la adolescencia involucran interpretaciones flexibles pudiendo variar la asignación de características y extensión en la vida humana, aún en una misma época y sociedad, según el organismo, institución o disciplina de la que se trate”* (en, Torrado, Susana, 2007. Págs. 353-385).

Las reconfiguraciones sociales en torno a estas categorías se mantienen a través del tiempo y en los últimos años, cobra importancia la discusión en torno a una posible aproximación a ella, gracias a los múltiples estudios y contribuciones disciplinarias que han surgido.

En un estudio de Lionetti y Miguez (2010), se señala que las representaciones sociales, (término sobre el que se profundizará más adelante en el trabajo) sobre la niñez, se manifiesta como una realidad psicosocial, en una comunidad dada. Los autores remiten a Chombart de Lauwe (Chombart de Lauwe, (1971), para quien la representación de la niñez incide en la manera en que, cada actor social reconstruye su pasado y proyecta sus expectativas hacia su propia descendencia, moldeando de manera indirecta, pero notablemente influyente, el porvenir de cada grupo humano. Es un fenómeno que, a la vez, incide en los individuos y los hace seres colectivos.

La categoría niñez surge entonces, de los esfuerzos cognitivos que

realizan los miembros de la sociedad, en sus intentos por ordenar intersubjetivamente el fluir de la experiencia cotidiana. La niñez es así una etapa de la vida, que la sociedad debe organizar en términos de concebir su lugar en la propia trayectoria biográfica.

Vamos viendo la complejidad que se va tejiendo en torno a este concepto y realidad, porque es verdad que también operan relaciones de fuerza y estrategias de dominio en dicho campo. Las representaciones van mutando en función de la variación de dimensiones (por ejemplo: la cultura jurídica) entre lo que se busca uniformar y la constante dinámica del campo social que:

Desborda con su diversidad, los esfuerzos ordenadores de los sectores de poder, pero también las propias requisitorias sociales, por construir un orden que dote de sentido y regule la condición individual en el interior de los sistemas de relaciones sociales a los que el sujeto pertenece. (Lionetti Lucia y Miguez, 2010, p. 11).

Mutaciones que han sido acompañadas por el reconocimiento de la niñez, según dicen estos autores, como sujeto de derechos y con el desarrollo de políticas sociales al respecto.

En ese sentido, como señala Casas (1998) la idea de niñez, más que una realidad social objetiva y universal es, ante todo, resultado de un consenso social que, agregamos, es siempre imperfecto y en eso procesual.

Como decíamos al principio, verlo en un proceso lineal y teleológico puede resultar demasiado simplista. La historia fue reconstruyendo contextos sociales que indican la sensibilidad del tema y las problemáticas vinculadas a la niñez en nuestra sociedad. Hay muchos trabajos que datan del 1931 a 1953 (Lionetti y Miguez 2010) pero, fue hacia 1960, cuando se visibilizó a la niñez en distintas realidades sociales en sus formas, valores y acuerdos con mayor alcance. El trabajo del francés Philippe Ariés (1960) abrió un campo de estudios que despertó debates hasta hoy.

Para el autor, durante los siglos XVI y XVII, se habría asistido a la emergencia del moderno concepto de infancia, categoría que no existía en la Edad Media. La particularización de la infancia a partir del siglo XVI, habría limitado a los varones de clase alta- nobles- y a los burgueses. Tanto los varones de otras clases, como las niñas, cualquiera fuera el estamento social al que

pertenecieron, retrasaron su inserción en la escuela. Estas infancias conservaron la condición social del Antiguo Régimen, donde no se separaba el mundo de los niños del de los adultos, ni por la moda, ni por el trabajo, ni por los juegos, ni por una educación propia para ellos.

Concluye que, antes del siglo XVII, los niños fueron representados como adultos en miniatura; solo en la modernidad se volvió a tomar importancia al desarrollo de la niñez.

En resumidas palabras, la infancia es una construcción histórica que termina de ser elaborada en la modernidad, pues antes de ese momento histórico, podría decirse que los niños no eran más que adultos por crecer, ante los cuales, no existía la serie de sentimientos de protección que nos inspira actualmente, pues ahora el concepto de infancia toma al niño como un ser heterónimo, que necesita protección y amor.

En 1970, autores como Lloyd De Mause (1994) intenta derribar el argumento de que los niños eran más felices en el Antiguo Régimen porque podían “mezclarse” con personas de diferentes edades y clases sociales. En su argumentación, entre otras aseveraciones, la autora indica que su estudio pretendió analizar el comportamiento adulto para con los niños de generación en generación. Destacando que las relaciones paterno-filiales han tenido un desarrollo no lineal en la historia de la humanidad, por lo que las concepciones de infancia estaban determinadas por la secuencia continua de aproximaciones entre padres e hijos a medida que, generación tras generación, los padres comenzaban a desarrollar la capacidad de conocer y satisfacer las necesidades de sus hijos.

En una visión evolutiva, los estudios del tema apuntan al siglo XVIII, como un periodo en que las actitudes y el trato de los adultos hacia los niños, se aproximaron a lo que se considera una lógica moderna. Aquí los autores – Lionetti y Míguez (2010) - enumeran una serie de autores - que dan cuenta del enfoque occidental, donde el ingreso a la modernidad habría impuesto un modelo de familia ideal. Tal como afirma Jelin (1999), la familia nuclear, en tanto modelo de organización primaria, consolidada en la modernidad, legitimada social y culturalmente como la “esperada y aceptada”, es sinónimo de la familia anclada en una naturaleza humana inmutable, que conlleva a una concepción particular

de la moralidad (cristiana) y la normalidad.

En los años 1980, Linda Pollock (1990) criticó los aportes de Ariés, sobre su visión respecto de la historia de la infancia, acusándolo de ignorar ciertas evidencias que arrojarían dudas sobre su afirmación de la no existencia del concepto de infancia en la Edad Media, como también por su método para analizar la historia. Para la autora, la cuestión central no pasaría por determinar si en el pasado hubo algún concepto de niñez, sino si ese concepto se ha vuelto más complejo o ha cambiado en el curso de los siglos.

En tal sentido, Cunningham (1995) retoma una línea de trabajo donde fue contemplativo con Ariés, respecto de la concepción de la infancia. En esa línea, afirma que en los albores del siglo XVII, los niños pobres fueron vistos como necesaria y convenientemente diferentes a los otros niños, aunque en el siglo XX se haya deplorado esas diferencias. En palabras del autor, la infancia, en los siglos XVII y XVIII, fue percibida como un tiempo de adaptación a los hábitos del trabajo. Incluía cierta escolaridad, pero, estaba supeditada a la función de preparar al niño para su predestinada vida futura. Era asumido que, los hijos de los pobres constituían un valor económico para sus padres. Una opinión que permaneció hasta el siglo XIX y solo, en el XX, se aceptó que los hijos de todas las clases sociales son asimismo un gasto, más que una ventaja económica para sus familias.

A partir de entonces, la niñez comienza cada vez más a ser percibida como una etapa determinada de la vida humana, con su propia dinámica y su propia cultura. Un cambio de ideas y pensamientos, que llevó a dimensionar los derechos de este grupo.

En función de lo que se viene reseñando, a lo largo de esta ajustada síntesis sobre la imagen de la niñez en los primeros tiempos de nuestra historia, es posible resaltar que la idea y representaciones sobre la niñez, no son unívocas ni eternas. Variaciones que enmarcan su carácter socio-histórico. Transformaciones que vienen afectando la concepción y percepción de la niñez en la modernidad y posmodernidad actual.

La concepción de la niñez como una etapa diferenciada a la de la adultez, con características específicas y como sujetos de derechos, comienza a plasmarse en las legislaciones, en sus propósitos de proteger a esta población y

garantizar su cuidado.

Así es posible destacar, a nivel internacional, la Convención de los Derechos del Niño, aprobado y vigente desde el año 1989. Un dispositivo jurídico fundamental consagratorio de derechos de este grupo etéreo, como así en Argentina, la Ley de Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

### **Las concepciones de la Niñez en Argentina y otros países latinoamericanos. Avances sobre la Protección de sus Derechos.**

En nuestro país, el periodo desde cuando se empieza a abordar y realizar diferentes trabajos sobre la niñez, posee un correlato casi directo con lo acontecido, en el contexto histórico general ya referenciado. No obstante, se podría destacar, que desde fines del siglo XIX hasta mediados del año 1960, ha sido un periodo clave en que proliferaron con mayor énfasis, trabajos con diferentes enfoques y perspectivas respecto de la niñez, aunque siempre se escribió al respecto.

La mayoría de ellos, trataron diferentes temáticas conforme los estudios que surgían en la época, sobre la infancia. Eso permitió que se puedan conocer algunos trabajos, donde daba cuenta la configuración de la idea de infancia y, las luchas por el reconocimiento de la niñez como sujeto de derechos. La responsabilización a las familias, por los problemas de infancia y los marcos regulatorios de aquellos años se evidenciaban en los discursos públicos, ante lo cual, *“las diversas prácticas de cesión y abandono de la progenie (...), comenzó a verse encorsetada por la intervención de autoridades del estado”* (Lionetti - Miguez, 2010, p.20.).

Es así que comienza a separarse o, constituirse en forma de tensión, ideas y conceptos muy contradictorios, como “niños” y “menores”, o diferenciando entre aquellos que estaban dentro del ámbito “familia-escuela” y del mundo del trabajo, como “pobre”, “abandonado”, “delincuente”, “huérfano” y “vicioso” Aversa, (2006).

Por tanto, muchos de los niños que no cabían en los parámetros familiar-escolar-laboral, se convertían en depositarios de las sensibilidades filantrópicas que por aquellos años surgían como atenciones hacia la niñez, así lo señala Nocetti, (2008).

Los “menores” eran niños expuestos a la condición de pobreza, desnutrición, ausencia de protección, escolarización y futuro; pero esas mismas carencias conllevaban a la peligrosidad en tanto podía inducir hábitos contrarios a las buenas costumbres y perjudiciales a los valores con los que se investía la moderna concepción de la infancia. La imagen prototípica del “menor” eran los huérfanos, aunque muchas veces con padres vivos, abandonados en instituciones de beneficencias. (en Lionetti Lucia y Miguez, 2010, pág. 21).

Desde la circulación discursiva, conceptos legales de tutela y patronato, empezaron a tomar fuerza en la esfera pública entonces. Aunque constituyeron, hasta hoy, campos polisémicos tanto en lo legal como en las prácticas, donde fueron reformuladas, reapropiadas y ejercidas. Las prácticas de los agentes públicos era la de regular fuerza de lo ordinario que, buscaba normalizar modelos desde una moral moderna. Un “deber ser” que, es difícil distinguir en lecturas rápidas donde operaban juicios favorables para unos y otros, constituyendo un campo donde no siempre imperaba la impronta normativa.

Por otra parte, es interesante el aporte histórico de la Ley Nacional de Patronato y las visiones que se tenían sobre niñez, ya que nosotros también hacemos referencia a esta actual dicotomía y la mención de la Ley de Agote, en referencia al apellido del médico que impulsó la medida. Así se conoce a la ley, aunque denota la mirada de sus defensores e ilustran el contexto del país y, la intervención que asumía el estado ante el niño, por cuanto era necesario proteger a la sociedad de los menores futuros delincuentes. Esto se correspondió con el paradigma del control social de la infancia, que significó un modelo de intervención que no respetó sus necesidades, intereses y deseos, sino por el contrario, atribuyó a las instituciones del Estado y a los adultos en general, un poder completo sobre los niños.

Finalmente, es importante destacar que la ley recoge los derechos del niño pero en sentido negativo. Según menciona la autora, se instaló la idea de abandono-delincuencia y por tanto un niño abandonado es un criminal en potencia. (cfr. págs.19-22).

Siguiendo con antecedentes de estudios y abordajes sobre la niñez, se considera importante recuperar a Flores M. (2011), quien en su investigación sobre “Infancias Judicializadas” en Córdoba, se propone reconstruir los procesos por los que, los niños y jóvenes, atraviesan en el sistema de administración de

justicia. Analiza la modalidad de intervención del juzgado de menores, los motivos que generaron la intervención judicial y caracterizar a la población involucrada en dicho procedimiento, así como la resolución judicial definitiva. Intenta describir el proceso de circulación de niños y niñas en el sistema judicial, mostrando los recorridos de niños y niñas que, por distintas circunstancias, quedaron bajo la tutela judicial en la jurisdicción de la ciudad de Villa María. La investigación se propuso analizar los dispositivos de asistencia implementados desde el Estado, hacia la familia y la niñez y las cosmovisiones y representaciones sobre, la niñez; niño; pobres; pobreza; familia, que manifiestan los profesionales de judicialización de un niño/a.

Analizando la literatura (como estado del arte), en la provincia de Misiones (Defensoría de los Derechos del Niño)<sup>i</sup>; y de otros autores, se observan algunas similitudes en el tratamiento del tema y la misma terminología - aunque en contextos diferentes – pero, directamente relacionados con nuestra mirada sobre Derechos del Niño, Niña y Adolescente, en el marco de Convenciones internacionales que adhieren países como, Brasil, Colombia, México, y Argentina.

Cada uno de ellos, tienen distintas realidades del Niño, Niña y Adolescente, con muchas coincidencias, en cuanto al enfoque del derecho, en relación a nuestro país, pero no todos lo abordan desde las percepciones que tienen los actores sobre la niñez.

En el caso de Brasil, analizamos un trabajo sobre “La maquinaria Judicializante y el gobierno de infancias desiguales”, Giovanna Marafon/ Red revista científica, (2014).

Los autores reflexionan sobre el concepto del menor y su tratamiento normativo, a pesar del uso cotidiano del término “menor”, cuando está vigente un nuevo paradigma que lo establece como niños, niñas y adolescentes hasta los 18 años de edad. Desde un trabajo estadístico, concluyen que un camino para pensar que la judicialización de la infancia, podría ser el marco temporal de la emergencia de la legislación específica para los llamados menores al inicio del siglo XX, o sea, la minoridad. Si el camino fuese aquél, una conclusión obvia sería lo que la judicialización dice, respecto al encuadre jurídico y consecuentemente judicial de la infancia

Es clave para nosotros el concepto de judicialización que refuerzan aquí, si bien el trabajo sólo se limita a un recorrido histórico de leyes correctivas en

Brasil, el proceso interactivo entre justicia y menor, aportan elementos reflexivos importantes, para nuestros objetivos. A la vez, describe un trabajo en procesos en el ámbito de la justicia.

Desde UNICEF (2006), los enfoques sobre la niñez son múltiples, con resultados que se publican periódicamente en nuestro país. Al referirse al sistema penal juvenil, indican que es un sistema de administración de justicia que extiende los derechos y garantías del debido proceso a los adolescentes, a quienes se acuse de haber participado en la comisión de una infracción a la ley penal. La característica principal de estos sistemas es que, la pena es al mismo tiempo educativa y sancionadora, permite la reparación del daño causado y consecuentemente el archivo de la causa con la menor restricción de derechos posible para privilegiar la integración social del joven.

En ese sentido, *“Argentina establece que, dentro de su territorio, se entiende por niño a todo ser humano, desde el momento de su concepción y hasta los 18 años de edad”* UNICEF, (2006). Esto refuerza la importancia de incluir la dimensión del derecho y la mirada que forman los actores sociales respecto a ellos. Sobre todo, por resultados de estudios donde reflejan que estos términos tienen una carga discriminatoria y negativa, para la imagen de los niños y adolescentes, ya que remiten a una imagen del niño como “objeto” y no como sujeto de derechos; que reproducen prejuicios y estereotipos, que terminan representando a estos niños, jóvenes o adolescentes como portadores de un estigma social y de amenaza latente. **Los términos adecuados a utilizar, según recomendación de UNICEF son: niño, niña, adolescente, chico, chica, joven** (Lo resaltamos para enfatizar nuestra coincidencia con estas definiciones).

Un trabajo conjunto, de la Universidad de San Martín (Buenos Aires) y, la Universidad Nacional de Costa Rica, aborda la cuestión de derechos del niño y, emplea además el concepto de infancia (como UNICEF), pero lo hacen enfocado desde las prácticas de las políticas sociales y sobre todo, en relación al funcionamiento del estado. Algo elemental, visto desde los resultados esperados de las políticas públicas. Si bien, nosotros no buscamos intervenciones con nuestro trabajo, la experiencia en provincia de Buenos Aires, aporta una mirada más práctica y concreta de acciones del estado. Allí, los autores destacan que, una tendencia investigativa local, ha sido ubicar los problemas del enfoque de derechos de la infancia, en la falta de modernización del Estado y sus agentes,

como señala críticamente Villalta (2006) o, en las motivaciones de control social, Guemureman y Daroqui, (2001).

En el caso de México, vemos que también hay similitudes en cuanto al sistema de hogares y cuestiones judicializadas. Además, el país tiene leyes que demandan la centralidad del niño dentro de las políticas públicas, aunque aún con falencias, pero con procedimientos que merecen observarse como dimensiones a nuestro enfoque. Allí hubo un trabajo de intervención que permitió mejorar programas sociales del Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Dicen que, el trabajo en las acciones dirigidas a la garantía, a la prevención de la vulneración y al restablecimiento inmediato de derechos de niños, niñas y adolescentes, debe hacerse de manera integral, con la participación de diferentes instituciones públicas y privadas, amparadas bajo el principio de corresponsabilidad. En tal sentido, reconoce al Sistema Nacional de Bienestar Familiar, creado por la ley 7ª de 1979, como el sistema que articula dichas instituciones (UNAM, 2013, págs. 9-10).

Estos autores, reseñan que tienen en sus países, realidades de más vulnerabilidad social y el quebrantamiento de la Ley por parte de niños y adolescentes. Sin embargo, nosotros vamos a tomar la dimensión del derecho del Niño, Niña y Adolescente para problematizar contextos dentro de programas sociales del estado, donde trabajan distintas realidades con los núcleos familiares y con programas sociales, como es el de Hogares Convivenciales.

Dentro del recorrido histórico del marco legal, se puede observar que se fueron instituyendo terminologías que aún persisten en el lenguaje común y las jergas legales, como también en varios organismos públicos: menores; minoridad; niños; chicos etc.

### **Marco legal de protección de la Niñez, en nuestro país y en Misiones**

La Ley Nacional de Patronato de Menores N° 10.903 (publicada en el Boletín Oficial el 27/09/1919) o Ley Agote, rigió en nuestro país durante ochenta y seis años. Esta ley, como toda normativa refleja indudablemente la realidad social de la época en que fue dictada, los principios y las reglas de la sociedad de fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX.

De modo sintético, diremos que la misma instituyó en la Argentina las bases normativas para el tratamiento jurídico-penal de los niños y adolescentes.

Hasta que fue aprobada, los niños mayores de 10 años autores de delitos eran juzgados y procesados al igual que los adultos, mientras que los que no alcanzaban esa edad, eran considerados inimputables. La sentencia dependía del grado de discernimiento que el juez estableciera, por lo que se les aplicaban más o menos las mismas penas que a los adultos pero reducidas en un tercio. En los objetivos y fundamentos, puede observarse que en su artículo 1 derogó el artículo 264 del Código Civil que fue reemplazado por el siguiente: *“La patria potestad es el conjunto de derechos y obligaciones que corresponden a los padres sobre las personas y bienes de sus hijos, desde la concepción de estos, y en tanto sean menores de edad y no se hayan emancipado. El ejercicio de la patria potestad de los hijos legítimos corresponde al padre; y en caso de muerte de este o de haber incurrido en la pérdida de la patria potestad o del derecho de ejercitarla, a la madre. El ejercicio de la patria potestad del hijo natural corresponde a la madre o al que reconozca al hijo o a aquel que haya sido declarado su padre o madre”*. El artículo 3 derogó los artículos 307, 308, 309 y 310 y lo reemplazó por el artículo 306: *“La patria potestad se acaba: 1° Por la muerte de los padres o de los hijos. 2° Por profesión de los padres, o de los hijos, con autorización de aquellos, en institutos monásticos. 3° Por llegar los hijos a la mayor edad. 4° Por emancipación legal de los hijos”*. Por su parte, el artículo 4 prescribió: *“El patronato del Estado nacional o provincial se ejercerá por medio de los jueces nacionales o provinciales, con la concurrencia del ministerio público de menores. Ese patronato se ejercita atendiendo a la salud, seguridad, educación moral e intelectual del menor, proveyendo a su tutela”*. El artículo 8 estableció: *“Todo menor confiado por sus padres, tutores o guardadores a un establecimiento de beneficencia privado o público, quedará bajo la tutela definitiva de la dirección de ese establecimiento”*.

Ante la ley, el niño es conceptualizado como menor abandonado, delincuente, peligroso en algunos casos, que además es entendido como incapaz y que constituye por lo tanto un objeto pasible de intervención y de control social. Se entienden como causas de tales situaciones la familia, las dificultades de tipo estructural que tienen éstas para el ejercicio de las funciones que se le asignan. Estas familias son las que conducen, según esta perspectiva, al abandono material y moral del niño. Son estas dificultades las que habilitan la intervención judicial, destinada a proteger al niño mediante el ejercicio del

patronato. Este modo de intervención deriva en la separación del niño respecto del núcleo familiar, entendido como productor de sus comportamientos, convirtiéndose en alguna forma de institucionalización, que puede ser en hogares sustitutos, en guardas con fines de adopción o en institutos de prevención.

La Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1989, es un Tratado Internacional por el que, los estados firmantes reconocen a los niños como sujetos de derechos que deben ser respetados y protegidos. En tal sentido, establecieron pautas y directrices, de orientación política y práctica con el propósito de promover la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño y de las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales relativas a la protección y al bienestar de los niños privados del cuidado parental o en peligro de encontrarse en esa situación. Velar por que, mientras se buscan esas soluciones permanentes, o en los casos en que estas resulten inviables o contrarias al interés superior del niño, se determinen y adopten, en condiciones que promuevan el desarrollo integral y armonioso del niño, las modalidades más idóneas de acogimiento alternativo. Ayudar y alentar a los gobiernos a asumir más plenamente sus responsabilidades y obligaciones a este respecto, teniendo presentes las condiciones económicas, sociales y culturales imperantes en cada Estado; y a Orientar las políticas, decisiones y actividades de todas las entidades que se ocupan de la protección social y el bienestar del niño, tanto en el sector público como en el privado, incluida la sociedad civil. Finalmente, Los Estados deben elaborar y aplicar, en el marco de su política general de desarrollo humano y social, atendiendo a la mejora de las modalidades existentes de acogimiento alternativo, políticas integrales de protección y bienestar del niño.

La Argentina firmó la Convención sobre los Derechos de la Infancia, el Congreso de la Nación la ratificó en septiembre de 1990, a través de la Ley N° 23.849, publicada en el Boletín Oficial el 22/10/1990. En agosto de 1994, fue incorporada a la Constitución Nacional, en el Art. 75 Inc.22.

En 2005, finalmente, se sancionó la Ley Nacional N° 26.061, de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes que, apela a la máxima satisfacción integral y simultánea de los derechos y garantías aspirando a fortalecer el rol de la familia, en la efectivización de los Derechos de

Niños, Niñas y Adolescentes. Esta ley tiene por objeto la Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes que se encuentren en el territorio de la República Argentina, para garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de aquellos reconocidos, en el ordenamiento jurídico nacional y en los Tratados Internacionales, en los que la Nación sea parte. Aplicación obligatoria: La Convención sobre los Derechos de Niño/as y Adolescentes, es de aplicación obligatoria en las condiciones de su vigencia, en todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que se adopte respecto de las personas hasta los dieciocho años de edad. Finalmente, la ley establece el interés superior. A los efectos de la presente Ley, se entiende por interés superior del Niño, Niña y Adolescente la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y, garantías reconocidos en esta Ley.

En este contexto, coexistieron, durante quince años, la vieja Ley Nacional de Patronato de Menores (Nº 10.903) con los modernos tratados incorporados a la Constitución Nacional. A pesar de estos avances significativos, el país tardó muchos años en realizar su proceso de reforma legislativa y producir la adecuación normativa en materia de protección de los derechos de la infancia.

A partir de la vigencia de la Ley 26.061, se pretende des-judicializar todas las cuestiones de vulneración de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, operándose el traspaso de las facultades que antes le eran propias del Juez al organismo técnico de aplicación de la ley, reduciéndose la competencia y el accionar de los Tribunales de Menores, al mero control de legalidad de los actos administrativos; dado que cuando un menor de dieciocho años de edad, se encuentra en situación de vulneración de sus derechos, la nueva ley autoriza al Estado (entiéndase Poder Ejecutivo) a adoptar las medidas protectoras (Art. 33), como así también, una vez agotadas aquellas, lo autoriza a disponer las medidas excepcionales (Art. 39), consistiendo éstas últimas en separación del niño de su ámbito familiar y la ubicación del mismo en ámbitos familiares alternativos e incluso, permite su institucionalización por un determinado lapso de tiempo.

Respecto a las medidas protectoras, el poder administrador, es quien cuenta con las estructuras necesarias y los recursos económicos asignados por el presupuesto provincial, y es el que debe establecer las políticas públicas,

programas y alternativas tendientes a brindar la Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes y, restablecer los que hubieran sido vulnerados, mediante el trabajo coordinado de los diferentes organismos del Estado y redes inter-sociales.

La provincia de Misiones, desde el año 2001, cuenta con una Ley provincial de Protección de la Infancia, la Ley II N° 16 (ex ley 3.820), cuya finalidad es garantizar la Protección Integral de todos los Derechos de los niños misioneros. “Artículo 5- Derechos fundamentales. El Niño, Niña y Adolescente es titular de todos los derechos y garantías fundamentales, inherentes a su condición de persona, de la protección jurídica y derechos específicos consagrados en esta ley. La provincia promueve su participación social y las máximas oportunidades para su pleno desarrollo físico, psíquico, moral, espiritual y social, en condiciones de libertad, igualdad, dignidad y equidad”

Algunos de esos derechos fundamentales del niño son:

**Art. 3:** Los intereses de los niños deben ser considerados en primer lugar en todas las decisiones que los afecten. El niño tiene el derecho de recibir la protección y las atenciones necesarias para su bienestar.

**Art. 4:** Todos los gobiernos que firman una ley para hacer valer los Derechos de los Niños deben tomar las medidas necesarias para garantizar que se cumpla.

**Art. 19:** Nadie puede descuidar, abandonar, maltratar o explotar a un niño, ni ejercer violencia sobre él.

**Art. 28:** El niño tiene el derecho a la educación. La escuela debe ser obligatoria y gratuita para todos.

**Art. 31:** El niño tiene el derecho al juego, el reposo, a la diversión y a dedicarse a las actividades que más le gusten.

**Art. 32:** Ningún niño debe ser explotado. Ningún niño debe realizar trabajos que puedan ser peligrosos o que le impidan crecer bien o estudiar.

**Art. 33:** El niño debe ser protegido respecto de la droga.

**Art. 34:** Ningún niño debe sufrir violencia sexual o ser explotado sexualmente.

Otro factor determinante, en ésta búsqueda de explicaciones, es la vigencia en Misiones de la Ley 3.820 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, Ley II N° 16 (Antes Ley 3820), sancionada en el 2001, tiene por finalidad garantizar la Protección Integral de todos los Derechos de los Niños misioneros.

En el artículo N° 6, establece que, el rol del Estado consiste en adoptar las medidas administrativas, legislativas y políticas, con el fin de promover la efectivización de tales derechos y garantizar a todas las familias, la posibilidad de ejercer su rol en el cuidado, educación y transmisión de valores a sus niños.

Sin embargo, desde el Juzgado de Familia indican que, todavía falta reglamentarse muchos aspectos de la ley, lo cual permitirá mayor celeridad y mejor tratamiento a casos puntuales.

## **Políticas Públicas, Sociales y Niñez**

### **Marco general.**

Inicialmente, para enmarcar nuestro punto de vista al respecto, podríamos decir que, las políticas públicas se cristalizan en programas y proyectos a los que se les asignan recursos para su puesta en práctica. Por ejemplo, el Plan Nacional de Acción por los Derechos de las Niños, Niñas y Adolescentes , actualmente vigente en nuestro país, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y se operativiza a través de programas y proyectos, provinciales y municipales.

Al referirse a políticas públicas (Cohen y Franco, 2005), dicen que:

(...) los procesos políticos y sociales que se desarrollan en el tiempo; un programa remite a una construcción técnica (que no niega el componente político), con mayor o menor capacidad de expresar la complejidad del problema. Los programas se conforman de un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos. (p.6).

Otros autores, refieren a las responsabilidades que implica al Estado al tomar decisiones, en materia de Políticas Públicas:

Son los responsables de establecer las prioridades de la intervención, ya que permiten identificar y organizar los proyectos, definir el marco institucional y asignar los recursos. Los proyectos pueden ser definidos como la unidad mínima de asignación de recursos para el logro de uno o más objetivos específicos. De

forma agregada, constituyen el punto de partida más adecuado para formular apreciaciones sobre los programas. Los proyectos deben tener una población objetivo definido, en función de la necesidad que se pretende satisfacer, una localización espacial y tiempos de inicio y finalización predefinidos. (Fernández Arroyo y Schejtman, 2012, p. 16).

Partimos desde esas premisas básicas, y luego veremos algunos programas de la niñez en ejecución, para poder avanzar en posibles conclusiones.

Falappa y Andrenacci (2009), estipula tres regiones posibles donde actúa el estado, aunque luego en la práctica tienen un efecto combinado.

*“(...) las intervenciones del Estado que establecen un conjunto de servicios mínimos para todos los ciudadanos, a veces incluso gratuitos: la educación y la salud, la infraestructura social y la provisión de servicios básicos, que se van transformando en sistemas accesibles a todos los habitantes del Estado-nación a través de un proceso gradual que –aunque tenía ya antecedentes previos– se despliega sobre todo desde el siglo XIX (...).”* (p.9).

Nuestro caso, podría vincularse o insertarse, en la segunda región, es decir, el de Política de Servicios Universales, ámbito de la Seguridad Social.

Antes de avanzar, creemos pertinente y a modo de una mayor contextualización del tema, incluir también un trabajo de Susana Torrado (Torrado, 2003), quien realizó una investigación ligada a nuestra temática, y a tal efecto, es interesante el recorrido histórico que realiza sobre nuestro país, en materia de Familia y la ejecución de las principales políticas públicas, implementadas desde el año 1870 hasta el 2000.

De modo sintético, queremos resaltar aspectos que guardan relación con nuestra temática, en los periodos que la autora divide: Beneficencia y asistencialismo estatal (1870-1943); El Estado de Bienestar (1943-1976) y El Estado Subsidiario (1976-1999).

En el primer periodo (1870-1943) rige un modelo agroexportador en nuestro país con demanda laboral para productos primarios. Desde 1930 la llegada de inmigrantes europeos fue masiva, y con ella empezaron a regir nuevas relaciones laborales y sociales. Se empieza a hablar de trabajo infantil y comienzan a legislarse normas y derechos ante un mercado laboral incipiente y carente de seguros sociales. Previo a esto, ya existían instituciones de caridad pública o confesional en nuestro país. De todos modos, la llegada de los

inmigrantes, también puso al liberalismo gobernante, ante demandas urgentes y cuyas respuestas fue, delegar las acciones filantrópicas financiadas total o parcialmente por el estado, según Torrado, (2003):

*“(...) Se desarrollaron tres vertientes del movimiento filantrópico: el asistencialismo moralizador; la intervención médico-higienista; el patronato o tutela de la infancia.”; “(...) la institución más importante fue de lejos la Sociedad de Beneficencia, creada en 1823 pero expandida notablemente durante la etapa agroexportadora, financiada en forma principal por fondos públicos, pero gerenciada privada y discrecionalmente, por una comisión de damas cooptadas dentro del patriarcado porteño.”(p. 642).*

Así también surgieron más instituciones similares como el Patronato de la Infancia, la Sociedad de San Vicente de Paúl y los Círculos de Obreros de inspiración católica. La acción sobre los niños era la de prevenir (infancia en peligro) y evitar aquello que los pusiera amenazadores (infancia peligrosa). La corriente higienista usó cuatro vías de acciones para cuidar las aptitudes físicas y escolares de los menores; otra vertiente buscó la regulación judicial de la patria potestad- transferencia autoritariamente al estado- mediante el trabajo regenerativo. Torrado, (2003).

El segundo periodo, el Estado de bienestar (1943-1976), implicó una redefinición del rol del Estado en un contexto de emergencia de la sociedad salarial gestada por el propio desarrollo industrial, con la organización político-sindical de los trabajadores y un poder de negociación por parte de los gremios.

*“...la característica peculiar del Estado de Bienestar argentino, es que favoreció la expansión del sistema por un sendero de limitación de privilegios, con permanentes tensiones entre particularismo y universalismo”. (Torrado, p. 647).*

Luego, este modelo entra en crisis durante la primera mitad de los años '70 cuando el déficit fiscal y la inflación impidieron afrontar las políticas sociales.

Finalmente, el tercer periodo, el Estado subsidiario (1976-1999), “así como la seguridad social había surgido como consecuencia de la generalización del salario, la nueva tendencia a la des-salarización de vastos sectores de clase obrera y de clase media implicó, para los mismos, la pérdida de las coberturas sociales” (Torrado, p.648).

Un contexto de carácter coercitivo del gobierno militar, muchas otras políticas sociales fueron suprimidas. Aumentaba la desocupación; se deterioraban los ingresos y muchos servicios tendieron al arancelamiento, hasta la depreciación de la moneda en 1991, que posteriormente desembocaría en la convertibilidad monetaria.

*“En el plano asistencial, el paradigma aperturista se estructuró sobre dos ideas-fuerza: focalización y grupos vulnerables. Ambas nociones connotan una visión residual de la política social: al Estado sólo le corresponde actuar allí donde el mercado no llega (o donde no hay mercado)”; “(...) procedió a la restauración de las ideas anticuada, {nuestra adecuación} sobre la beneficencia, postulando que el Estado sólo debe asegurar la existencia de servicios sociales pobres destinados a los pobres. Borró de un plumazo medio siglo de victorias sobre la vulnerabilidad social” (Torrado, 2003, Págs. 649-650).*

Retomando la línea del principio y, si hacemos el ejercicio de ubicar nuestro problema dentro de las Políticas Públicas, consideraremos la política social, sin embargo, menos como un conjunto de políticas que como un enfoque acerca de las mismas, que pone la atención en ciertas funciones, fines o consecuencias de la política pública.

Una amplia gama de intervenciones del Estado son, así, políticas sociales: lo son todas las intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa y las que protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos o neutralizan sus efectos no deseados. Comprende entonces los ámbitos del empleo, la educación, la salud, los sistemas de seguridad social, los servicios públicos y la asistencia social. (Falappa y Andrenacci, 2009, p.8).

Podemos así mismo, acudir a algunos de los discursos presidenciales, para especificar acciones o conceptos. Decíamos que, en esa línea de recorridos sobre las políticas sociales en nuestro país, incluimos una mirada desde lo discursivo, puntualmente, durante algunos de los gobiernos en democracia (1983).

Si hacemos ese ejercicio, podemos acudir a algunos discursos presidenciales<sup>ii</sup> de los cuáles, vamos a tomar algunos puntos al respecto. Nos interesa, la terminología de la niñez que fuera empleada, cómo difieren unos de

otros y que se la empieza a reconocer como tal, recién en el 2009, cuando se socializan, los conceptos sobre los Derechos del Niño, Niña y Adolescentes. Si bien, muchos términos seguirán presentes en los discursos públicos, también sobre ello, nos referimos más adelante.

Es decir, el Estado hace más visibles políticas inclusivas y restituye derechos a sectores vulnerables como la niñez. Para nuestro caso, sólo tomaremos tres gobiernos donde seleccionamos los discursos presidenciales, por ser los más significativos para nuestro enfoque.

En concreto, podemos mencionar que Raúl, R. Alfonsín (1983)<sup>iii</sup> en su discurso ante el Congreso de la Nación, aún emplea **minoridad y el rol de la familia**, como núcleo social y la asistencia del estado, donde el niño es el destinatario final del proceso formativo. Se definen líneas generales de acción, pero persisten rótulos sobre minoridad, menor, etc.

Luego, con la presidencia de Néstor C. Kirchner (2003)<sup>iv</sup>, se empieza a mencionar en su discurso ante el Congreso y públicamente, el término **inclusión y restitución de derechos**. Comienza a hablarse de niños y no tanto, minoridad.

Recién en el año 2009, durante la presidencia de Cristina Fernández, se empieza con claras **políticas inclusivas para niños y las asignaciones universales**. Con lo cual, se amplían las políticas sociales inclusivas y los niños son constituidos en sujetos de derechos: Es decir, tienen voz y sus derechos son respetados por el estado, quién mediante organismos de aplicación de la ley, deben velar por su cumplimiento: salud, educación, justicia.

Estela Grassi (2004), al definir la tarea de los gestores de políticas sociales, generar información y proponer soluciones, indica el modo de focalizar una problemática social:

Definir los problemas (sociales) y de proponer las probables vías de superación de los problemas inmediatos, tanto como de las condiciones en las que se generan tales problemas. En cuanto a ello, está referida al procesos históricos, la buena información permite fundamentar, dar contenido, y a la proposición (...); pensar en términos relacionales, como enseña Bourdieu, no es olvidarse del sujeto, sino comprender al sujeto en su historicidad. (p. 2).

## **Política social de la niñez en Misiones. Adecuaciones y Alcances**

Nuestro trabajo, pretende analizar una de las políticas públicas de protección integral de derechos del niño, niña y adolescente y la familia en la provincia de Misiones, donde hay disposiciones generales, emanadas desde la ley - (II-Nº 16 Ley de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes). Articulaciones transversales en la provincia, desde su organismo de aplicación (Ministerio de Desarrollo Social), donde se diseñan, desarrollan, articulan y evalúan planes, programas y proyectos específicos, con criterios de integridad, inter-sectorialidad e inter-disciplinariedad, con la participación activa de la comunidad.

Nuestro trabajo, se basa puntualmente en el Programa Social Hogares Convivenciales, como objetivo de análisis. Es pertinente agregar, que este programa no es nuevo, sin embargo, ha tenido una impronta y ampliaciones, luego de la sanción de la ley provincial, antes mencionada. Desde el 2001, se han reorientado los objetivos y lineamientos de los primeros programas, respecto a la Infancia, de acuerdo a lo que establecen las actuales legislaciones nacionales e internacionales. Anteriormente se ejecutaban los Programas Pequeños Hogares; Familias Sustitutas que, luego fue complementado con otra asistencia económica y fortalecimiento técnico a las familias, evitando así la separación de su núcleo familiar. Pero, según los expertos consultados, aseguran que estos programas se fueron re-diseñando, y el Programa Hogares, busca mejorar desde el registro de ingreso de los niños, como también pretenden mejorar políticas post-hogares.

Algunos como es el caso del “Hogar el Refugio y su fundadora Isabel Herrera”<sup>v</sup>, otros como el hogar de “las monjas o, del Verbo Divino”, se referencian a otros hogares que se vinculan al obispado de Posadas y al gobierno provincial.

En ese sentido queremos avanzar hacia el siguiente apartado, donde vamos a describir el Programa Hogares (Resol. Provincial Nº 066/14), desde la documentación que hemos obtenido van a ir dando luz al tema, como acción concreta de una Política Social.

En ese sentido, las palabras de Estela Grassi (2008), refleja esta acción concreta en los hogares: *“La política social es la manera y expresa, el cómo y hasta donde una sociedad asegura la reproducción de sus miembros y, en definitiva, la forma como resuelve su propia reproducción”* (p. 30).

La Dirección del Menor, Familia y Discapacitados, del Ministerio de Desarrollo Social la Mujer y al Juventud, se constituye en la Provincia de Misiones en el Órgano de Aplicación de la Ley de Protección Integral de Los Derechos de Los Niños, Niñas y Adolescentes, según lo establecido en la Ley N°: II-16-3820 y tiene como objetivo general la promoción, efectivización, y restitución de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes en su contexto familiar y comunitario. Al ser el máximo responsable de las acciones, le corresponde muchas acciones que deben ser transversales a sus áreas y demás organismos de la provincia. En ese sentido, los ejes principales que ejecuta, tiene al niño en el centro de sus objetivos y la directa relación con los responsables de hogares, la defensoría del niño, la justicia y con los centros de infancias que lentamente se van conformando.

Los ejes principales de La Dirección del Menor, Familia y Discapacitados podrían resumirse en: el fortalecimiento familiar, la revinculación familiar, la descentralización de acciones, desinstitucionalización y no judicialización de la pobreza.

Para el logro del objetivo propuesto, implementa acciones de articulación y coordinación permanente con instituciones locales y nacionales; del Estado y Organizaciones de la Sociedad Civil. Cuenta además con Programas y Proyectos propios, algunos de los cuales, se mencionan a continuación:

- Programa Nacional de Desarrollo Infantil, “Primeros Años”: Centro Cívico. Edificio 2 Planta Baja

- Programa Nacional “Primera Infancia”: Centro Cívico. Edificio 2

- Programa Nacional “Primeras Raíces”-Asociación Conciencia- Espacios Primera Infancia de la Dirección (Barrios Sur Argentino -Yacyretá -Santa Rosa)

- UNICEF / SENNAF

- \*Programa Complementario a la Familia: Espacios de Primera Infancia (Guarderías, Centros Crecer Jugando, Centro de Atención Integral)

Espacios de Primera Infancia (Guarderías y Centros Crecer Jugando de Posadas y Bdo. de Irigoyen): Aproximadamente 500 niños y niñas de 6 meses a 4 años de edad, en 9 Instituciones con atención integral, alimentaria-nutricional, socio-educativa, recreativa, salud y estimulación.

- \*Área Recepción y Orientación. Centro Cívico: Atención, Asesoramiento y Orientación por equipos técnicos (Trabajadores sociales, Psicólogas, técnicos, Promotores) en todo lo referente situaciones de vulneración de derechos de

Niños, Niñas y Adolescentes y sus familias, en coordinación con otros organismos (Salud, Educación, Policía, Juzgados y Defensorías del Poder judicial, Municipalidades).

\*Área Programas alternativos a la Familia:

Asistencia Económica y Técnica, Mensualmente, a 650 Niños pertenecientes a 290 Familias a nivel Provincial a través de los Programas Provinciales Familia Sustituta y Pequeños Hogares en el Marco de la Línea de Fortalecimiento Familiar.

\*Articulación Inter-institucional y Asistencia Técnica con ONGs.

-Atención Integral a Niños, Niñas y Adolescentes en el Hogar Convivencial “Papa Francisco”: se brinda, en forma permanente, albergue, cuidado, alimentación, educación y atención de la salud a 30 niños/as y Adolescentes hasta los 18 años. En diciembre de 2018, se inauguró otro Hogar Convivencial: “Misioneritos”, para niños menores de 10 años de edad.

-Atención integral a Adolescentes varones en conflicto con la Ley Penal, inimputables, hasta 16 años) en la residencia Socio- Educativa Lucas: de 7 a 10 adolescentes con albergue, atención alimentaria, educativa, y de salud.

\*Atención Integral al Discapacitado: Se brinda Asesoramiento, gestión de pensiones, tramitación para la atención de la salud y de elementos (sillas, bastones, prótesis). Así como atención alimentaria, social y de integración a 15 jóvenes con discapacidad en el Taller Protegido.

\*Área Centros Comunitario de Derechos: Atención a situaciones de Niños/as y Adolescentes y Familias en situación de calle.

### **Hogares Convivenciales en Misiones**

Más allá de las acciones descriptas anteriormente, queremos especificar nuestro interés en los Hogares Convivenciales, dado que desde el año 2010 se reglamentó su funcionamiento, mediante el Decreto Provincial N° 1852, del Poder Ejecutivo, donde fijan un “formulario de ingreso y egreso de niños/as y adolescentes e informe semestral”. Esta reglamentación, aunque casi lógica, en la práctica, sigue con algunas falencias, como veremos más adelante, en la voz de los responsables.

El decreto es explícito en sus considerandos, si bien es extenso, simplemente partimos desde los detalles de registros a Niños/as y Adolescentes, como también, registro de los hogares habilitados con documentación pertinente;

plantel profesional; la conformación de los consejos consultivos; la certificación del servicio que prestan los Hogares, en razón de que perciben hasta 3 cápitav<sup>vi</sup> de Asignación Universal por niño y finalmente, la vinculación con otras dependencias del estado para acuerdos de financiamiento o fortalecimiento económico.

Los Hogares deben cumplir un reglamento, según la Resolución N° 471/2010, donde, el Ministerio de Desarrollo Social estipula explícitamente 13 artículos, con los requisitos que deben cumplir las organizaciones no gubernamentales, que aborden las temáticas relacionadas a la niñez, como así también, las responsabilidades que le caben y el financiamiento estipulado.

El otro decreto normativo se firmó el 29 de noviembre de 2013, decreto provincial de convenio con Hogares convivenciales destinado a atención de niños/as. Decreto 1629/2013 y Resolución, del Ministerio de Desarrollo Social N° 460/2014.

Puede decirse que el Hogar pretende ser el último recurso del Estado ya que, antes se busca la re-vinculación del niño con su entorno familiar o sino, iniciar un proceso de tutela judicial. Algo que, en la práctica, es compleja y de lenta resolución.

En un contexto de país donde, se viene reconociendo derechos desde el año 2003, y con asignaciones presupuestarias a Políticas Sociales del país, podemos indicar que esta es un tipo de Política Re-distributiva, es decir que, el Estado destina fondos económicos, mediante mecanismos administrativos, como bien lo señala Repetto (2006).

Las Políticas Públicas que suelen ser presentadas como sociales, en la mayor parte del mundo capitalista contemporáneo, incluyen a todas aquellas intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente y se inserta en el mundo del trabajo y en los espacios socioculturales), y que, además, protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos o neutralizan los efectos “no deseados” de los mismos. Suelen entenderse así los ámbitos del empleo, la educación, la salud, los sistemas de seguridad social y la asistencia social. (p.2).

Entendida esta última como conjunto de intervenciones en las problemáticas que afectan a la población más vulnerable.

Del aporte que nos brindó la Defensoría de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, podemos referenciar las cifras de niños en Hogares,

según datos oficiales como también, la documentación que nos proporcionó para referirnos a los montos por cápita como también, aquellos casos extremos para víctimas de violación de derechos, donde se estableció una suma equivalente a tres cápitaa de la Asignación Universal. (Resol 124/016).

La Defensoría de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes fue creada por Ley provincial N° IV-52 y Ley (30/09/2010), designado por la Cámara de Diputados de Misiones y puede ser removido también por ella.

Hasta 2012, no tenían registro oficial de hogares, a pesar de contar con relevamiento de UNICEF. Ni datos reales de la existencia de aquellos que muchos sabían, pero sin precisiones. (Res. 124/016.)

Por hacer una clasificación o categorización de los Hogares, el defensor del Niño, Niña y Adolescente, define tres tipos de Hogares. Aquellos donde están por una protección judicial, y están con alojamientos permanente, y requieren de la separación de su familia. Otros, Hogares creados por ley son los Hogares de día, que tienen otra filosofía y orientación y modo de atención, más orientado a la contención familiar y trabajo en los barrios. Además, están, el Hogar de Niñas, Isabel Llamosas de Alvarenga y el Hogar Santa Teresita, donde concurren en acuerdo de la institución y la familia para la educación y el cuidado. Eso no significa que no haya casos judicializados, ya que es una organización que tiene un trabajo solidario con la comunidad, sin la intervención de estamentos administrativos. Aunque, a la luz de las nuevas reglamentaciones, hay que corregir, ya que en estas modalidades no existe lo privado y, el Estado tiene la tutela de los derechos de niños; ni siquiera los padres pueden delegar sino sólo ante la Justicia.

El proyecto actual (de los Hogares Convivenciales) es des-institucionalizar a los niños que, en muchos casos, llevan más tiempo de lo que prevé la Ley y que constituye vulneraciones. Como tal, están entrando en una etapa de re-definiciones y readecuación de todo su funcionamiento al nuevo paradigma, del Niño, Niña y Adolescente, como sujetos de derecho. A Diciembre de 2019, confirmaron que cerraron 5 Hogares y que además, no existen hoy Hogares sin registros oficiales, para funcionar como tal y que, todos reciben una cápita, como un aporte del Estado. Los niños están registrados administrativamente. (Resol 066/14 y Resol 104/2015).

## Segunda parte: Planteamiento del problema

La provincia de Misiones, fue una de las primeras del país, en sancionar la Ley de Protección Integral de Los Derechos de Los Niños, Niñas y Adolescentes, según lo establecido en la Ley N°: II-16-3820. Actualmente, es una de las pocas que conformó una Defensoría del Niño<sup>vii</sup>.

Dentro del Ministerio de Desarrollo social, la Dirección del Menor, Familia y Discapacitados, se constituye en el órgano de aplicación de la Ley y, tiene como objetivo general, la promoción, efectivización y restitución de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, en su contexto familiar y comunitario. Es por ello que, desde el organismo de aplicación, empiezan a re-estructurar las acciones que venían realizando en tema niñez.

La experiencia en la provincia, en el abordaje del tema, es variada y con factores multicausales, tanto desde el Ministerio de aplicación, como las recientes leyes, que colocan al Niño-a y Adolescentes como sujetos de derechos. Antes regía en el país, la Ley Nacional de Patronatos<sup>viii</sup>, aunque ya fue derogada, se busca afianzar la Ley Integral de Protección de Derechos para Niños, Niñas y Adolescentes.<sup>ix</sup>

A pesar de los antecedentes macro de las leyes, y al no crearse algunas de las figuras jurídicas, que contempla dicha ley, vemos que existen casos de niños/as judicializados/as (alrededor de 100 en Posadas), según nuestras primeras documentaciones consultadas. Al mismo tiempo, la Defensoría de los Derechos de Niños y Adolescentes, comunicó, recientemente, un relevamiento provincial actualizado de 396 casos judicializados. Para el organismo, esos 396 “chicos judicializados”, son considerados al mismo tiempo, “institucionalizados”, en 18 Hogares de toda la provincia. Estas, son situaciones que nos plantean una revisión de los derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes.

Habiendo un marco regulatorio y, la evidencia empírica es exponencial a un problema de la judicialización del Niño/a, pareciera que sólo se identifican casos y no se atienden las urgencias que el tiempo legal exige, en situaciones concretas. Es allí, donde nos planteamos algunos interrogantes sobre los actores que ejecutan las políticas públicas y las concepciones que inciden en las tomas de decisiones. ¿Desde qué concepción del niño se concibe el proceso de judicialización de los niños-as y adolescentes, en situación de calle? Y ¿Cómo

se dimensiona el relacionamiento de poderes del estado y la sociedad desde la significación de las prácticas sociales?

### **Ejes conceptuales y referenciales claves**

En suma, relacionamos el tema Niños-as y Adolescentes con procesos judiciales, en el sentido de situaciones observables en Hogares Convivenciales, diferenciándolos de otra denominación como, Institutos Correccionales o de Hogares Sustitutos. Además, la instancia del proceso judicial, diferente a causas judiciales, que involucra a niños en conflicto con la Ley, (aquellos que van presos por contravenciones).

Vamos a referir también a la Judicialización, entendida como un proceso propio del sistema judicial y que, relaciona al Niño-a y Adolescente, mientras está destinado a Programas de Acogimiento Familiar.

Respecto de los Hogares Convivenciales, decimos que son Programas de Acogimiento Familiar (SNNAF, 2017) que, la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (N ° 26.061), suele aplicar de modo excepcional, para separar al niño de su núcleo familiar.

Al referirnos a **sistemas** y, relacionarlo con Sistemas como Protección, lo hacemos desde un enfoque del estado administrativo:

*“El Sistema de Protección Integral (SPI) sólo puede pensarse si tenemos en cuenta que lo constituyen diferentes actores – personas, instituciones, organizaciones, comunidades- formales o informales, además de prácticas y normas. Esto nos acerca a un conjunto de elementos que en el caso concreto serían sujetos – reales o ideales-que interactúan con distintos niveles de implicación para lograr un objetivo común, donde el eje de la intervención de todos es un sujeto – el niño- visto a través del cristal de los derechos”* (SNNAF, 2017, p. 13).

Referimos al Sistema judicial, porque *“tiene reglas y objetivos propios, con normas y procedimientos que se imponen cuando se lleva a cabo el control de legalidad de una medida excepcional”* SNNAF, (2017). Esto es, cuando se da intervención a la Justicia, en temas que afecte a un niño, a partir de la cual referiremos al concepto de judicialización, toda vez que indique ese proceso del sistema judicial.

Para especificar el sistema del estado como parte visible, de aquellos indicios que nos permitan analizar el campo de investigación, consideramos al

sistema como: "(...) un conjunto de órganos, programas, instituciones y servicios, esto implica la participación de diversos actores gubernamentales y no gubernamentales, de los distintos poderes y en distintos niveles; además de las organizaciones de la sociedad civil, y las personas en tanto individuos de una sociedad que se responsabiliza de la crianza y el cuidado de los niños/as" (SNAF, 2017, p. 18).

Desde la teoría de las Representaciones Sociales (RS), podremos ver aquellos aspectos que involucran las percepciones de los actores que están vinculados a las instituciones, durante del proceso.

Para aproximarnos a la teoría de las Representaciones Sociales, desarrollada a partir del trabajo de Moscovici (1979 {1961}), partimos de una definición que condensa los principales elementos constitutivos del concepto de representación social: "*el producto y el proceso de elaboración psicológica y social de lo real*" (Jodelet, 1986, p. 474). Se señala así, su doble carácter de actividad y resultado de la reconstrucción de la realidad en la que se expresa, tanto la subjetividad como la intersubjetividad.

Las RS, como forma de conocimiento, aluden a un proceso y a un contenido. En tanto proceso, las RS refieren a una forma particular de adquirir y comunicar conocimientos. Como contenido, a una forma particular de conocimiento, que constituye un universo de creencias en el que se distinguen tres dimensiones: la actitud, la información y el campo de representación Moscovici, (1979).

Como **proceso**, estaremos aludiendo a que se trata de un concepto desarrollado por la actividad del pensamiento, que se produce en los espacios de interacción y a través de la comunicación, con el propósito de dar sentido a la realidad. Como también, estaremos refiriendo al aspecto constituyente de una modalidad de pensamiento social, una forma de conocimiento práctico, que busca dominar el entorno, comprender y explicar los hechos que afectan a los individuos, tomar posición frente al objeto representado Jodelet, (1986) y todo ello refiriéndolo a normas y valores sociales Moscovici, (1979 [1961]).

La elaboración de una RS, cuya función básica es integrar una novedad a un universo de referencia conocido; se cumple a través de dos procesos que mantienen una relación dialéctica: la objetivación (que hace concreto lo que es abstracto) y el anclaje (que convierte en familiar lo que es extraño). Estas imágenes estructuradas, es lo que Moscovici ha denominado

**núcleo figurativo**, o sea, una imagen nuclear concentrada, con forma gráfica y coherente que captura la esencia del concepto, teoría o idea, que se trate de objetivar.

Desde este aspecto podremos avanzar en las manifestaciones de los actores que intervienen durante el proceso de judicialización, donde se instituyen realidades y se naturalizan la mirada sobre la infancia/niñez.

Una vez producida la objetivación, el modelo figurativo se constituye en un sistema de referencia para comprender el entorno, sus elementos funcionan como categorías de lenguaje para codificar la realidad. La sociedad *“cambia el objeto social por un instrumento del cual puede disponer”* (Moscovici, 1979 [1961], p. 121), convirtiéndolo en una teoría para interpretar la realidad, clasificar individuos, grupos y acontecimientos. (Jodelet, 1986)

Con esta caracterización del proceso de anclaje, se pone en evidencia que, objetivación y anclaje, se relacionan dialécticamente integrando las funciones básicas de la representación: integrar la novedad, interpretar la realidad y orientar los comportamientos y relaciones sociales. (Jodelet, 1986, p. 486).

Al mirar esas objetivaciones, también estaremos considerando las interacciones de los actores, Guber R. (2011), mediante el lenguaje y su indexicalidad y reflexividad. Es decir, allí la autora refiere a la existencia de un lenguaje común, de un saber compartido socialmente y su complementación en la comunicación. Y la reflexividad, en tanto práctico y constitutivo, no sólo informa la realidad, sino que la instituye, por cuanto describir una situación, es construirla y definirla.

Aludiremos al concepto de Campo Bourdieu, (1999), como espacio simbólico, donde se desarrollan las actividades de las instituciones involucradas; como razonamiento relacional y analógico. También, referiremos a las prácticas de los actores, como mediación, en relación a los campos de diferenciación social.

Finalmente, es nuestro interés conocer esos procesos (judicialización) como dimensiones a problematizar, para una comprensión científica de dichos procedimientos y, evidenciar las tramas simbólicas que se dan en sus mediaciones.

Así como también, las relaciones causales que se dan entre los distintos casos, para encontrar algunas regularidades que los conecten, sobre

todo, en la ciudad de Posadas, procurando comprender las significaciones y sentidos de las representaciones sociales de los actores, que participan durante todo el proceso de judicialización.

## **Objetivos**

### **Objetivo General**

Caracterizar el proceso de judicialización de Niños/as y Adolescentes de los Hogares Convivenciales de Posadas Misiones, durante el periodo 2012-2018, identificando las representaciones sociales, imperantes sobre la niñez en las instituciones intervinientes.

### **Objetivos Específicos**

-Reconocer, las instituciones y Políticas Sociales que intervienen en el proceso de judicialización, de Niños, Niñas y Adolescentes en Hogares Convivenciales.

-Describir, los casos judicializados registrados para establecer las regularidades que existen.

-Caracterizar, el modo en que se manifiestan las concepciones sobre la niñez, en el proceso de judicialización.

-Identificar, las particularidades que adoptan estas intervenciones, desde las prácticas profesionales y sociales, hacia niñez.

## Metodología

En cuanto a nuestro diseño metodológico, la investigación se plantea desde un enfoque cualitativo, dentro los presupuestos que permite el paradigma interpretativo - comprensivo, por cuanto el énfasis está puesto en un aspecto micro de la vida social (Niñez) donde buscamos la captación interpretativa del sentido o conexión de sentidos.

Además, porque los objetivos se ubican en el contexto del mundo de relaciones de sujetos e instituciones, y en base a los supuestos, del estudio de las Representaciones Sociales (a través de creencias, juicios, sentimientos, valoraciones), en la construcción de significados y de la perspectiva de los actores, hacia los procesos de judicialización de la Niñez.

El trabajo se ubica dentro del método biográfico y etnográfico. Basamos nuestra investigación en fuentes documentales para poder realizar triangulaciones, combinadas con información observacional, semi estructuradas y flexibles que busquen datos reveladores para poder captar así, definiciones de situaciones que efectúa el propio actor, como el significado que puede atribuirse a su conducta. Lo que es clave para interpretar/comprender la cuestión de judicialización.

Para ello establecemos que, las unidades de estudio son el Juzgado de Familia de Posadas, los Hogares para niños, niñas y adolescentes y la Dirección del Menor y Familia del Ministerio de Desarrollo Social. Los cuales se enmarcan en aspectos macros y de aplicación de leyes y reglamentos. Enmarcan territorialmente a los grupos, actores y agentes de la investigación. Asimismo, establecemos como unidades de análisis a la Defensoría del Niño, Niña y Adolescente de la provincia; a directores de Hogares y responsables del Ministerio Social, así también, al Juzgado de Familia de Posadas, entendiendo que son el ámbito donde se realiza la investigación y tienen un rol y participación directa del proceso. Finalmente, la unidad de registro, donde tomamos como muestra cada niño en lista judicial o casos registrados, por la importancia de los sujetos involucrados. Sobre los que se efectúa la investigación y por la representatividad probabilística.

Fijamos como Criterios de selección de informantes, a funcionarios que

tienen directa relación con la judicialización de niños, en situación de calle, como también de los hogares destinados a niños, hasta los mismos jueces intervinientes en los procesos. En Posadas, se denominan Juzgados de Familia y en realidad, también existe el Juzgado de Menores, que también guarda relación (de forma) con los casos de “menores.”

La elección de unidad de estudio y de análisis guarda especial relevancia en el trabajo de campo ya que, hay mucha interacción en el desarrollo de la problemática, arrojando información sustancial para los objetivos planteados. Por otra parte, se relaciona con la unidad de registro, donde podremos obtener datos estadísticos contrastables, como también, acceder a algunos casos puntuales que evidencien las urgencias y postergaciones de las leyes. Amén de poder hallar las vinculaciones con otros campos institucionales.

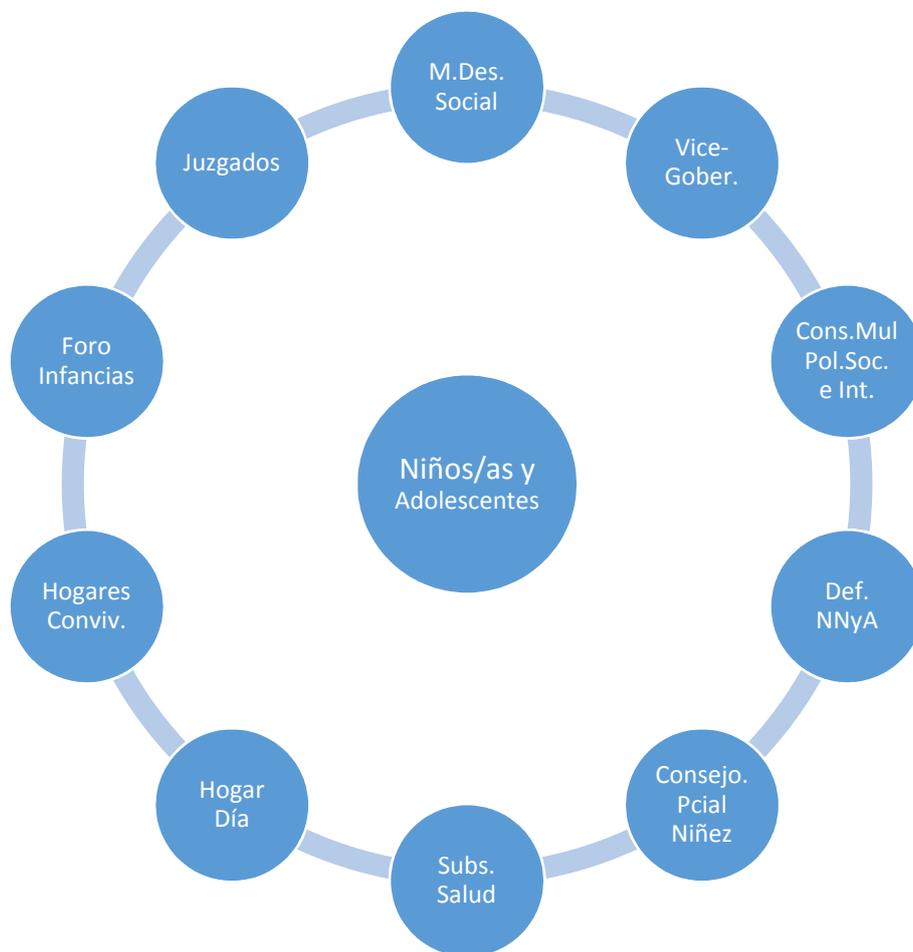
Además, para la recolección de datos empleamos como herramienta, las entrevistas (estructuradas y semi-estructuradas).

El tipo de entrevista antropológica, como emplea Guber, R (2011), en las observaciones participantes donde importa señalar lo constitutivo más que lo referencial. En este sentido, la estrategia de contextualización nos permite identificar relaciones entre diferentes elementos de los discursos; los textos; los casos; las narraciones y el micro análisis etnográfico que pudiéramos emplear. Estas estrategias, dicen, buscan relaciones que conecten relatos y eventos dentro de un contexto coherente.

Nuestro marco teórico y la flexibilidad del método en terreno, nos permite hacer los ajustes que sean necesarios. Por la misma necesidad de captar el proceso y por tanto, con una atención “flotante”, ante el desarrollo en el tiempo del fenómeno y de las condiciones reales en que se toman decisiones relevantes de los actores sociales; cuáles son y posibles consecuencias.

Finalmente, como resultado de ello, compartimos las primeras conclusiones, provisionales y refutables, tal como caracteriza el conocimiento científico, no obstante ello, se traza un camino para identificar un proceso que no tiene antecedentes en la provincia, en cuanto a registros del tema abordado y que, puede ser mejorado y enriquecido con futuros trabajos del mismo tenor.

**Descripción general de las Instituciones intervinientes, en el proceso de judicialización de Niños, Niñas y Adolescentes, de los Hogares Convivenciales de Posadas.**



*Figura 1: Niños/Niñas y Adolescentes, en relación a principales organismos involucrados en sus derechos.*

**Ministerio de Desarrollo Social la Mujer y la Juventud**

Dentro del Estado provincial, el organismo de aplicación de la Ley (Ley II N° 16 (Antes Ley 3820) es el Ministerio de Desarrollo Social la Mujer y la Juventud. Allí funciona la Subsecretaría de la Mujer y la Familia, bajo cuya órbita se encuentra la Dirección del Menor, Familia y discapacitados; Programas alternativos para la Familia; Atención al discapacitado, y otras áreas para la mujer.

Desde el año 2018, según la actual directora, la Línea 102 es de atención y asesoramiento a problemas de violencia familiar y de género. Atiende las 24 horas (mediante uso de las redes sociales). Antes se atendía primero por

la mañana, luego se extendió a la tarde. Además de recibir llamadas las personas, pueden acudir al lugar y son atendidos por profesionales. El servicio se fue adaptando a las demandas de la población, por ello, no atienden solamente problemáticas de violencia infantil, sino de adultos, suicidios, entre otras. Según la misma fuente, incorporó tecnología actualizada, (telefónica y localizadores en celulares), además de una base de datos actualizada y completa.

La Dirección del Menor, Familia y Discapacitados se constituye en el Órgano de Aplicación de la Ley de Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes en Misiones, según lo establecido en la Ley N°: II-16-3820 y tiene como objetivo general la promoción, efectivización, y restitución de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes en su contexto familiar y comunitario. Al ser el máximo responsable de las acciones, le corresponde muchas acciones que deben ser transversales a sus áreas y demás organismos de la provincia. En ese sentido, los ejes principales que ejecuta, tiene al niño en el centro de sus objetivos y la directa relación con los responsables de hogares, la defensoría del niño, la justicia y con los centros de infancias que se van conformando.

Los ejes principales de la Dirección del Menor, Familia y Discapacitados podrían resumirse en: el fortalecimiento familiar; la re-vinculación familiar; la descentralización de acciones; desinstitucionalización y no judicialización de la pobreza. (Desarrollado antes).

Para el logro del objetivo propuesto la misma implementa acciones de articulación y coordinación permanente con instituciones locales y nacionales, del Estado y organizaciones de la sociedad civil. Cuenta además con Programas y Proyectos propios. Así también, dependen de ésta área Hogares; guarderías y ayudas alimentarias; Programas Sociales (Pequeños Hogares, Madres Sustitutas etc.).

Los datos de la Dirección de Infancia, del Ministerio de Desarrollo Social, indican que se trabaja con 21 Hogares Convivenciales en la provincia y que, en 18 de ellos residen Niños, Niñas y Adolescentes.

El Ministerio de Desarrollo Social de Misiones, informó que en el año 2018, se inauguró un nuevo hogar de convivencia en Posadas. El Hogar se llama "Papa Francisco" y tiene capacidad para 35 chicos, distribuidos por franja etaria. Fue construida con comodidades, acorde a las realidades de los futuros Niños

comprendidos entre las edades de 0 a 18 años. Está ubicado en el barrio Itaembé Miní.

### **Vice-Gobernación de la provincia de Misiones**

La Vice-gobernación, coordina y ejerce la Presidencia del Consejo Multilateral de Políticas Sociales y Desarrollo Interior, que establece las acciones y lineamientos políticos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de Prevención, Promoción y Atención integral del Niño, Niña y Adolescente en situación de vulnerabilidad. Bajo su órbita, también funciona el Observatorio de Políticas Sociales, la Niñez y Adolescencia con el apoyo de UNICEF. Periódicamente, se reúne con otros ministerios, municipios, instituciones y organizaciones para abordar la temática de la niñez en situaciones vulnerables

### **Consejo Multilateral de Políticas Sociales y Desarrollo Interior**

El Consejo Multilateral de Políticas Sociales y Desarrollo Interior-creado por el Artículo 4 de la Ley I - N° 112 (Antes Ley 3637) – está integrado por organismos provinciales, instituciones, Hogares, municipios, defensoría, observatorio de políticas, la niñez y adolescencia, entre otros. Aquí establecen “las acciones y lineamientos políticos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de Prevención, Promoción y Atención integral del Niño, Niña y Adolescente en situación de vulnerabilidad” (Boletín institucional, Hogar de Día).

### **Defensoría del Niño, Niña y Adolescentes de la Provincia de Misiones**

La Defensoría de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, fue creada por Ley Provincial N° IV-52.

La defensoría está ubicada por calle Félix de Azara, de Posadas y funciona de Lunes a Viernes, de mañana y tarde.

Su actual Defensor fue designado por Cámara de Diputados (30/09/2010), y puede ser removido también por ella. Sus funciones se encuentran en la órbita de la Vice-gobernación de la Provincia de Misiones. Comenzó a funcionar en el año 2012, convirtiéndose en la segunda provincia del país en contar con este organismo.

En el artículo 2, de la Ley IV-N° 52, establece las funciones del Defensor: proteger los intereses difusos o colectivos relativos a los Niños, Niñas y Adolescentes; interponer acciones para la protección de los derechos de los NNyA x, en cualquier juicio, instancia o tribunal; velar por el efectivo respeto a los derechos y garantías legales asegurados a los NNyA y promover medidas judiciales y extrajudiciales del caso.

## **Consejo Provincial de la Niñez**

En noviembre del año 2018, comenzó a funcionar en Misiones el Consejo Provincial de la Niñez. Se trata de un organismo multidisciplinario, donde confluyen todos los ministerios en un trabajo en conjunto. También se incluye a los municipios, con el objetivo de unificar las políticas de Estado que vienen realizando, con los niños que están en hogares o requieren la atención, o hayan sufrido abandono, abuso o violencia familiar.

## **Subsecretaría de Atención Integral Comunitaria de la Niñez, Adolescencia y Familia (Ministerio de Salud Pública)**

Es un área creada recientemente, dentro del organigrama del Ministerio de Salud Pública<sup>xi</sup>, con directa acción en el Hogar de Día<sup>1</sup> de Posadas. La funcionaria que está al frente actualmente, estuvo desde el génesis mismo de la creación del Hogar de Día, en los años 1990, durante la intendencia del actual presidente de la legislatura, Carlos Rovira. Por aquellos años trabajaban con unos 20 “chicos” con problemas de adicciones a las drogas y ella era funcionaria en el Centro Manantial, donde hoy actualmente comparte espacio físico con el Hogar, por calle Cte. Rosales entre Rademacher y López Torres. Tuvieron una experiencia positiva con esos casos, ya que 13 de aquellos “chicos” se recuperaron y, algunos de ellos, se hicieron deportista y otros, consiguieron trabajo.

En 2006, se remodeló el Centro Manantial y en ese año, ella anunció la creación del Hogar de Día, en ese mismo terreno, por solicitud del entonces gobernador de la provincia de Misiones, Carlos pedido de Rovira. Con la idea inicial de unificar un sector para los niños y sus familias, incluso en articulación con un poli-deportivo (hoy llamado Polideportivo “Finito Gehrman”).

Desde entonces trabajaron con un modelo innovador, junto al actual director del hogar en contexto donde la ley de patronato estaba derogada y la no institucionalización ya estaba en el sistema. Algo que se materializó en junio 2009, con la aprobación de una ley de creación del Hogar de Día e inaugurado ese mismo año, en septiembre de 2009.

---

<sup>1</sup> Este era el organigrama y dependencia institucional en el momento de relevamiento de información en el marco de la tesis. Luego, la institución tuvo una reorganización y actualmente, la Subsecretaría tiene bajo su órbita al Hogar de Día y a dos Hogares más creados (Iguazú y Oberá). Los Hogares tienen una Directora General y cada Hogar Día un director.

En 2015, al término de su mandato de diputada provincial<sup>xii</sup>, crean la Subsecretaría de Niñez Adolescencia y Familia, en el ámbito de Salud Pública y, asume en este nuevo cargo, como una nueva dependencia del estado con personal propio y el presupuesto que se le venía asignando.

### **El Hogar de Día<sup>2</sup>**

El Hogar de Día, es un organismo que tiene competencia en este tema. Fue creado por Ley Provincial N° 4483 o 222 del Digesto Jurídico, para la Prevención, Promoción y Atención Integral del Niño, Niña y Adolescentes, en situación de vulnerabilidad” (Boletín Oficial, N° 1271, 20 de agosto de 2009).

El artículo 3 establece, “El Hogar de Día” constituye un área específica de integración e interacción interinstitucional y multidisciplinaria y depende funcionalmente del Consejo Multilateral de Políticas Sociales y Desarrollo Interior creado en el ámbito de la Vice-gobernación de la provincia” y, operativamente de la Subsecretaría de Atención Integral Comunitaria de la Niñez, Adolescencia y Familia, creada recientemente. Hasta 2009, dependía de la Subsecretaría de Prevención de Adicciones y Control de Drogas.

### **Hogares Convivenciales**

Los Hogares Convivenciales, son espacios -no sanatoriales-, destinados a niños, niñas y adolescentes que se encuentran temporalmente separados de su grupo familiar o de pertenencia. Estos Hogares pueden revestir distintas formas de organización interna, tales como casas individuales con un adulto referente para un número reducido de niños, agrupados por parentesco, franja etaria y/o sexo, o convivir todos en una misma casa, a cargo de adultos referentes. Se caracterizan por una dinámica grupal, de funcionamiento destinada a originar vínculos entre ellos y, fomentar las relaciones con la comunidad, a través de actividades realizadas fuera del Hogar.

Específicamente en Posadas, son 7 Hogares, con diferentes modalidades de residencia. Ellos son: Isabel Llamosas de Alvarenga, (Personería Jurídica A 44), es privada y la modalidad de residencia es de lunes a viernes, sólo niñas; Padre Mugica, (Personería Jurídica N° A 3990), es privada y de residencia diaria para adolescentes; Papa Francisco, (estatal) del Ministerio de Desarrollo Social, de residencia diaria; Reto a la vida, pertenece a la fundación Reto a la vida, es

---

<sup>2</sup> Al Momento del relevamiento de información de la tesis, la dirigía la Subsecretaría de Atención Integral Comunitaria de la Niñez, Adolescencia y Familia (Ministerio de Salud Pública). Ya explicado la actual situación, en apartado anterior.

privada y de residencia para niñas; Sagrado Corazón de Jesús, pertenece a la Asociación Pro-Hogar de Niños Minusválidos “Sagrado Corazón”, (Personería Jurídica N° A-700), es de residencia parcial y terapéuticas para niños especiales; San Francisco, pertenece a la Asociación Jardín de los Niños, es privada con residencia parcial para jóvenes madres con hijos; San José Obrero, es privada y pertenece a la Fundación Tupá Rendá, (Personería Jurídica N° 3990), residencia diaria para niños; Santa Teresita, es privada y pertenece a la Asociación de Beneficencia de Posadas “Hogar de Niñas Santa Teresita”, (Personería Jurídica N° A 32), modalidad de residencia parcial y Hogar de Día para niñas.

Un primer paso hacia la institucionalización de los Niños, Niñas y Adolescentes (NNyA) es lo que se estableció, al reglamentarse la ley II- 16 (antes desarrollada) mediante el RUNAI<sup>xiii</sup>. El cual, tiene como objetivos centralizar, sistematizar y garantizar, el cruzamiento de información sobre hogares habilitados en toda la Provincia. La misma es resguardada de conformidad a lo establecido en el Artículo 43, párrafo tercero de la Constitución Nacional y la Ley Nacional N.º 25.326 de Protección de los Datos Personales.

En el año 2010, se reglamentó el funcionamiento de Hogares Convivenciales, mediante el Decreto N°1852, del Poder Ejecutivo provincial, donde fijan un “formulario de ingreso y egreso de Niños/as y Adolescentes e informe semestral”. Esta reglamentación, en la práctica sigue con algunas falencias, como veremos más adelante en la voz de los responsables.

El decreto es explícito en sus considerandos, si bien es extenso, simplemente partimos desde los detalles de registros de Niños/as y Adolescentes, como también, registro de los Hogares habilitados con documentación pertinente; plantel profesional; la conformación de los consejos consultivos; la certificación del servicio que prestan los hogares, en razón de que perciben, hasta 3 cápitax<sup>xiv</sup> de asignación universal por niño y, finalmente la vinculación con otras dependencias del estado para acuerdos de financiamiento o fortalecimiento económico.

Los Hogares deben cumplir un reglamento, según la Resolución N° 471/2010, donde el Ministerio de Desarrollo Social, estipula explícitamente 13 artículos (Ver anexo 2), con los requisitos que deben cumplir las organizaciones no gubernamentales que aborden las temáticas relacionadas a la niñez, como las responsabilidades que le caben y el financiamiento estipulado.

El otro decreto normativo se firmó el 29 de noviembre de 2013, Decreto provincial de convenio con hogares con-vivenciales, destinado a atención de niños/as: Decreto 1629/2013 y Resolución del Ministerio de Desarrollo Social N° 460/2014.

Por otra parte, desde la legislatura misionera implementaron desde el año 2017, la creación del Registro para la Formación de Aspirantes a Trabajar con Niños, Niñas y Adolescentes de la Provincia de Misiones (Ley II - Nro. 31, 27 de junio de 2017).

### **Foro de la Infancia en cuidados alternativos**

El Foro de Hogares nació en el año 2012, con la consigna de incidir en el cumplimiento de las Políticas Públicas y prácticas sociales, a fin de garantizar los derechos de los niños y niñas, que se encuentran bajo protección y responsabilidad de sus organizaciones, dedicadas al “Cuidado Alternativo, u Hogares”.

### **Los Juzgados**

Una de las instituciones más importantes en este entramado de partes, lo constituyen los Juzgados. Para ello, vamos a desarrollar descriptivamente a continuación.

Cabe acotar, al respecto que, recién desde el año 2000, funciona el Juzgado de Familia. Ahora, desde dos años y medio funcionan 4 juzgados en la provincia: Posadas 1 y 2; Oberá 1 y en Eldorado 1.

No obstante, en el año 2018, fue presentado un anteproyecto de ley al presidente de la Cámara de Diputados de Misiones, Carlos E. Rovira, por parte de las autoridades del Colegio de Abogados de Misiones, cuyo titular es Ernesto Báez. La principal razón es la gran cantidad de causas que recaen en los dos juzgados de Familia actuales que suma en promedio entre 6 y 8 mil presentaciones en los últimos dos años. Dicha cifra triplica o inclusive quintuplica las actuaciones que se tramitan en los demás fueros como son el Civil y Comercial o el Laboral.

Las 5 localidades donde el proyecto busca crear los nuevos juzgados de Familia son: Posadas, Oberá, Eldorado, L.N Alem y San Vicente.

Entre los fundamentos del peticorio desde el Colegio de Abogados indican que en los últimos años se han incrementado las denuncias y causas por casos de conflictividad por violencia familiar, violencia de género, litigios por alimentos, divorcios y las cuestiones referidas a los nuevos modelos de familia.

A ello también suman el alto crecimiento demográfico en toda la provincia.

En la actualidad hay dos Juzgados de Familia en Posadas, el Uno y el Dos, donde en promedio se tramitan entre 6 y 8 mil causas al año. Específicamente, en Posadas hay 2 Juzgados de Familia y un Juzgado de Violencia Familiar; 8 juzgados Civiles y Comerciales; y 4 juzgados Laborales. Pero, en localidades como Oberá y Eldorado sólo se encuentran en funcionamiento un Juzgado de Familia en cada localidad, respectivamente.

**En este apartado a continuación, vamos a realizar una aproximación de análisis**, en lo que respecta a la primera dimensión hasta acá descrita en relación a los organismos e instituciones del Estado, que intervienen en el proceso de judicialización de Niños, Niñas y Adolescentes en Hogares Convivenciales de Posadas, en cuanto al marco regulatorio de las leyes vigentes, de la Protección Integral de los NNyA; el contexto que fueron constituidas y, su relevancia en la implementación de las Políticas Públicas en Misiones.

Luego de la caracterización realizada anteriormente, puede notarse que, Misiones es una de las provincias que cuenta con leyes y estructuras administrativas vigentes, en el Poder Ejecutivo pero, no todas las necesarias en el Poder Judicial, según el relevamiento de la Defensoría de NNyA.

En tal sentido, se observa la creación de más estructuras como, subsecretarías y dependencias administrativas, en el Poder Ejecutivo, contradiciendo lo estipulado en la ley, que establece no superponerlas. Como es el caso de la Subsecretaría de Atención Integral Comunitaria de la Niñez, Adolescencia y Familia, que junto al Hogar de Día, comparten funciones. Además, de la extensión de ese tipo de Hogares hacia otros municipios de la provincia. En otros casos, se concreta lo que ellas estipulan, como los Consejos Consultivos, provincial y municipal; El sistema de registros de ingreso a Hogares Convivenciales, que tuvo dos procesos: inicialmente uno manual y luego, la Defensoría del NNyA, creó una plataforma digital llamada RUNAI<sup>3</sup> El manejo de los recursos económicos es otro factor relevante en las estructuras, ya que algunos de ellos ejecutan su propio presupuesto, pero no así el Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud, organismo de aplicación según la Ley

---

<sup>3</sup> Registro Único de Aspirantes a la Adopción

provincial. Tampoco dispone del control de las cápitras para los niños, ya que eso lo tiene la defensoría; finalmente, el Hogar Día tiene un presupuesto establecido por ley que le permite realizar sus acciones diarias y colaborar con otras instituciones.

Por otra parte, puede observarse que la misma Ley, tiene suspendidas las creaciones de más juzgados y faltan reglamentaciones claves. En relación a la creación de juzgados para atender la niñez, el apartado reglamentario dice: “Ley II-N ° 16: Artículo 135. Suspéndese la vigencia de los Libros II: (Fuero de Niños, Niñas Adolescentes y Familia) y, Libro III. Sus disposiciones, de la presente Ley, hasta tanto se dicte su reglamentación”.

En referencia a ello, indican falta de presupuesto y puede señalarse lo siguiente:

- No se crearon las agencias de derechos municipales
- No se crearon los fondos para que funcionen los consejos
- No se reglamentó el libro II, en lo relativo al fuero al niño, tampoco se reglamentó la instrumentación y funcionamiento del juez penal de garantías
- Tampoco el cuerpo de abogados del estado, previsto en la ley de violencia familiar para asesor y acompañar en el proceso judicial a las víctimas. Esto muy importante porque, luego de la reclusión y medidas de alejamiento del agresor, la mujer debe tener la seguridad de que eso, no se repita.

Sin embargo, en el contexto nacional sucede lo mismo. Recién el año pasado, 26 de Junio de 2019, a mano alzada y en una sesión especial, la Cámara de Diputados aprobó la designación de la abogada Marisa Graham como Defensora de Niños, Niñas y Adolescentes, un cargo vacante desde su creación por ley, en 2005. También fueron aprobados los dos defensores adjuntos: Juan Facundo Hernández y Fabián Repetto.

Vale recordar que, la figura del Defensor de Niñas, Niños y Adolescentes fue creada en 2005, por la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que disponía que debía ser nombrada en 90 días.

Desde otro punto de análisis, vemos que el sistema federal de gobierno presupone que, cada organismo administrativo de protección de derechos, de cada jurisdicción, tiene la competencia para desarrollar sus propios programas, modalidades y formas de atención, para dar respuesta a la situación de Niños, Niñas y Adolescentes, sin cuidados parentales. Sin embargo, las distintas jurisdicciones presentan situaciones diferentes en cuanto a desarrollo del

sistema de protección integral y a la promulgación de las leyes provinciales de niñez.

Situación de provincias respecto a protección integral de Niños, Niñas y Adolescentes

Provincias	Normativa vigente	Servicios de Protección Integral
Buenos Aires	Ley 13.298/05	22 servicios zonales provinciales que coordinan entre 1 y 7 servicios locales. 119 municipales
Catamarca	Ley 5292/09 Adh ley 20.061	no cuentan con órganos administrativos de protección descentralizados
CABA	Ley 114/99	17 defensorías zonales descentralizadas en los barrios de la ciudad
Córdoba	Ley 9944/11	12 unidades de desarrollo regional UDER descentralizados
Corrientes	Ley 5773/08 Adh ley 20.061	No cuentan con órganos administrativos de protección descentralizados.
Chaco	Ley 5681/06 Adh ley 20.061	No cuentan con órganos administrativos de protección descentralizados.
Chubut	Ley 4347/97	19 servicios municipales con convenio con la DGNyF provincial.
Entre Ríos	Ley 861/08	8 servicios descentralizados CoPNAF 10 Coordinaciones departamentales convenio de gestión asociada con 45 municipios
Formosa	Ley 1089/81 sin ley de protección	No cuentan con órganos administrativos de protección descentralizados.
Jujuy	Ley 5288/02	14 servicios descentralizadas CAINAF
La Pampa	Ley 1270/90 sin ley de protección	2 delegaciones descentralizadas.
La Rioja	Ley 8848/10	No cuentan con órganos administrativos de protección descentralizados.
Mendoza	Ley 6354/95	en 18 departamentos cuenta con servicios provinciales descentralizados
Misiones	Ley II N° 16 (3820/02)	6 servicios descentralizados provinciales
Neuquén	Ley 2302/99	No cuentan con órganos administrativos de protección descentralizados.
Río Negro	Ley 4109/06	7 delegaciones descentralizadas.
Salta	Ley 7039/99	No cuentan con órganos administrativos de protección descentralizados.
San Juan	Ley 7338/02 Adh L. 26.061	No cuentan con órganos administrativos de protección descentralizados.
San Luis	Ley 5430/04 Adh CDN	3 servicio descentralizado provinciales
Santa Cruz	Ley 3062/09	15 servicio descentralizado provinciales

Santa Fe	Ley 12967/09	4 servicio descentralizado provinciales
Santiago del Estero	Ley 6915/08	8 servicio descentralizado provinciales
Tierra del Fuego	Ley 521/00	3 servicio descentralizado provinciales.
Tucumán	Ley 8293/10	1 servicio descentralizado provincial.

Posición de Misiones respecto a las demás provincias y vigencia de leyes.

Fuente: relevamiento sobre situaciones de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina, SENAF-UNICEF.

En el cuadro anterior, se sistematiza en forma general, la situación normativa vigente de los órganos administrativos de Protección de Derechos de cada provincia.

Según datos de las 24 jurisdicciones del territorio nacional, 17 poseen leyes provinciales de protección integral; 4 provincias cuentan con leyes de adhesión a la ley 26.061; mientras que la provincia de San Luis cuenta con una ley de adhesión a la Convención sobre los Derechos del Niño. Solo dos provincias, La Pampa y Formosa, no disponen de estos instrumentos jurídicos.

Por otro lado, se observa que 16, de las 24 jurisdicciones cuentan con Servicios de Protección Integral descentralizados, en contrapartida, sólo 8 provincias no cuentan con este tipo de dispositivos.

De acuerdo con el relevamiento realizado, en todo el país, se registran 14.675 Niños, Niñas y Adolescentes sin cuidados parentales, incluidos en distintos tipos de dispositivos, dependientes tanto del nivel nacional como en cada una de las jurisdicciones.

A continuación, vemos la torta proporcional por regiones, donde nuestra región es la tercera en porcentajes (17 %), luego de Buenos Aires en concepto de cuidados parentales.



*Figura 4: Misiones integra la región NEA con un 17%*

Fuente: [https://www.unicef.org/argentina/spanish/PROTECCION\\_Relevamiento\\_SinCuidadosParentales2015.pdf](https://www.unicef.org/argentina/spanish/PROTECCION_Relevamiento_SinCuidadosParentales2015.pdf)

Los siguientes cuadros presentan los datos de la cantidad total de Niños, Niñas y Adolescentes, sin cuidados parentales, que se encuentran alojados en los distintos dispositivos, en la órbita provincial.

Niños/as, Adolescentes sin cuidados parentales

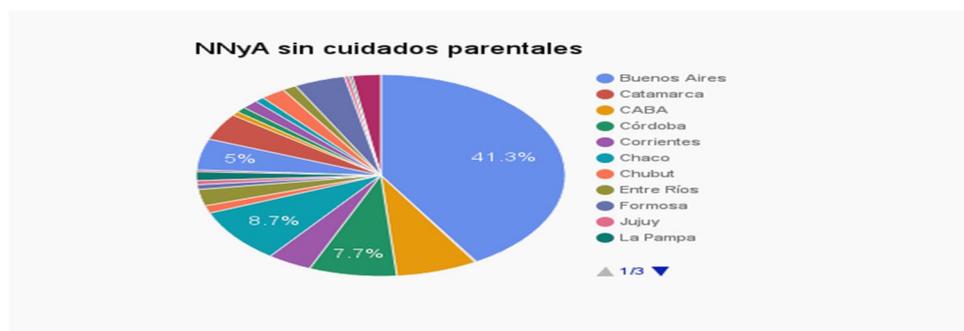
Jurisdicción	NNyA sin cuidados parentales
Buenos Aires	5958
Catamarca	22
CABA	1029
Córdoba	1107
Corrientes	565
Chaco	1251
Chubut	175
Entre Ríos	381
Formosa	110
Jujuy	94
La Pampa	205
La Rioja	39
Mendoza	722
Misiones	622
Neuquén	96
Río Negro	126
Salta	204
San Juan	121
San Luis	308
Santa Cruz	179
Santa Fe	647
Santiago del Estero	58
Tierra del Fuego	36
Tucumán	362

*Situación de Misiones, respecto a las demás provincias del país, respecto a Niños/as, Adolescentes sin cuidados parentales*

Fuente: [https://www.unicef.org/argentina/spanish/PROTECCION\\_Relevamiento\\_SinCuidadosParentales2015.pdf](https://www.unicef.org/argentina/spanish/PROTECCION_Relevamiento_SinCuidadosParentales2015.pdf)

En términos absolutos, las jurisdicciones que cuentan con mayor cantidad de niños, niñas y adolescentes incluidos en los distintos dispositivos, son la Provincia de Buenos Aires, La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba y Chaco.

En total concentran el 65% de la población analizada en las distintas jurisdicciones, y el total de Misiones representa un 4,4% del total del país.

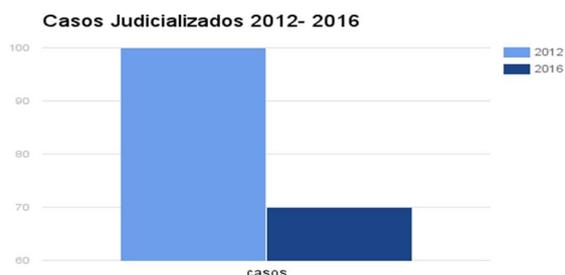


*Figura 5: Gráfico por provincias. Misiones sólo tiene el 4,4%.*

Fuente: relevamiento sobre situaciones de Niños, Niñas y Adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina, SENAF-

En el sistema nacional, a cargo de la Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia, (SENAF) la mayoría de los Niños, Niñas y Adolescentes, se encuentran incluidos en dispositivos de acogimiento familiar en un 79%.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, se estima que los niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales se distribuyen homogéneamente según sexo, con una leve mayoría de mujeres 51%. El siguiente gráfico se muestra la variación de casos judicializados en la Provincia de Misiones, entre los años 2012 a 2016 (Estos datos, son los últimos relevados al que tuvimos acceso), representando una disminución en un periodo de cuatro años de un 43%.



*Figura 6: Datos comparativos del último relevamiento.*

Fuente: Juzgado Correccional de Menores.

Sobre este primer apartado expuesto, con los elementos de análisis demográficos y considerando la ejecución de las políticas inclusivas, llevadas adelante por la provincia, queremos señalar lo siguiente:

En primer lugar, podemos ver la situación poblacional de nuestro objeto de estudio que fueron incluidas dentro de las políticas del Estado nacional, provincial o, municipal. Para ello, nos valemos de estadísticas oficiales, a los efectos de señalar rangos etarios por región; fondos destinados políticas sociales.

En base a ello, podremos decir que es un esfuerzo del Estado en atender la problemática de la niñez, en todo el país y Posadas, en particular, tiene casos puntuales reincidentes y con fuerte connotación “cultural” con características de mendicidad, según se desprende de informantes claves del área social de la provincia. Aun así, puede verse casos no resueltos por otras razones que vinculan a lo judicial y depende de reformas legislativas que están en proceso, según un juez correccional que presentó proyecto en la Cámara de Diputados.

Fondos destinados a la niñez y adolescencia, de la provincia de Misiones y un cuadro comparativo general de recursos de Nación y Provincias. Donde se refleja recursos en educación y salud, principalmente.

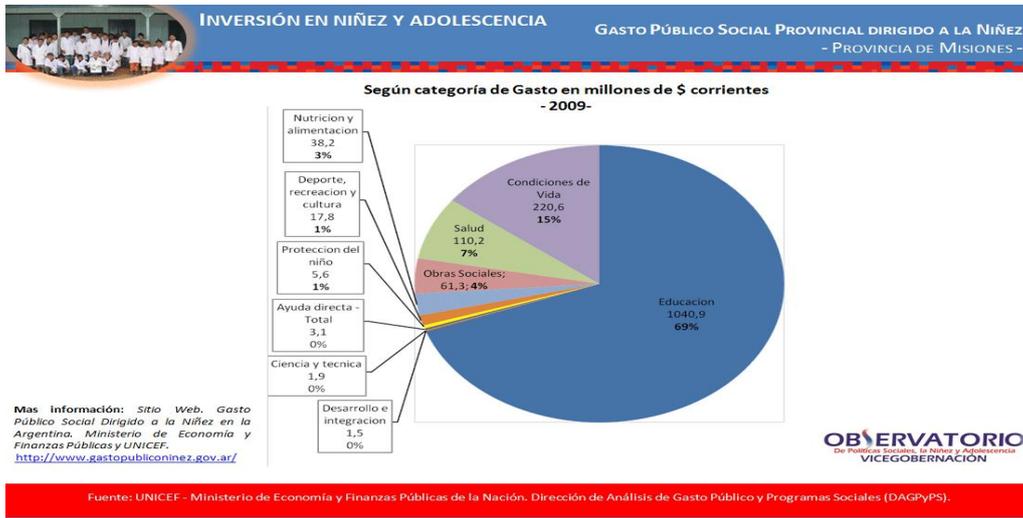
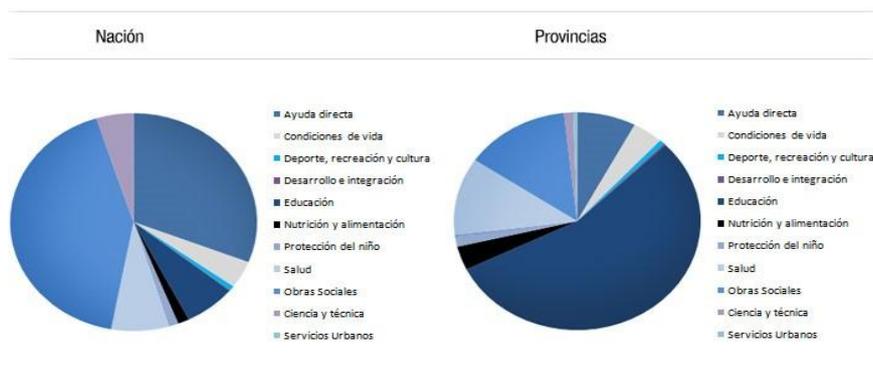


Figura 7: cuadro comparativo general de recursos de Nación y Provincias. Fuente: <http://www.vicegubernacion.misiones.gov.ar/observatorio/images/Informes/PoblacionTotalMisiones.html>

Se evidencia que, la provincia de Misiones viene trabajando con recursos propios y nacionales la problemática de la niñez y adolescencia, con políticas inclusivas y participativas. Ello queda demostrado, en la reducción de casos de vulnerabilidad social y la extensión de Hogares Convivenciales en varios municipios, como también, la extensión de los denominados Hogares Día, creados por Ley y que se extendió a Iguazú, donde también articulan con otras organizaciones sociales con mejoras en la atención, contención y re-vinculación de casos de niños en situación de calle.

Finalmente, la provincia se destaca por tener una población mayormente joven, y eso alienta a la transición demográfica para los recambios generacionales, amén de eso, la foto actual es la preponderancia del rol del Estado, porque se destaca los fondos destinados a salud y educación, en el marco de programas sociales, como también en grandes porcentajes, las denominadas ayudas directas.

Gasto Público Social Consolidado (Nación-Provincias) dirigido a la Niñez según categoría de gasto y nivel de gobierno



Fuente: [www.gastopubliciconiñez.gov.ar](http://www.gastopubliciconiñez.gov.ar)

### **Prácticas e intervenciones institucionales, vinculadas con los Hogares Convivenciales, de Niños, Niñas y Adolescentes.**

Al referirnos anteriormente a las instituciones, lo hicimos de modo descriptivo, en términos de una caracterización general de las mismas, a partir de la información brindada por las personas que trabajan en esos lugares. De ese modo, este apartado pretende reflejar algunas de las acciones que se desarrollan en las mismas, vinculadas a la niñez.

Para ello, vamos a utilizar nuestro propio registro de campo y observación. Vamos a generalizar los testimonios por una razón de preservar las identidades de los niños involucrados.

### **Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud**

Desde la Dirección Del Menor, Familia y Discapacitados, del Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud<sup>xv</sup>, señalan que se trabaja con todas las demás instituciones y Hogares, en forma transversal. Si bien, lo identifican como una política el “Programa Hogares”, la Ley lo establece como medida excepcional, judicial o administrativa previa. Desde esta instancia institucional se aplican estas medidas por ser el organismo de aplicación, y deben agotar todas las instancias familiares del niño, antes de buscar uno Hogar con-vivencial, por el menor tiempo posible. Cada semana tienen demandas en busca de Hogares. Pero se encuentran con situaciones que no agotan el entorno familiar previo y directamente se pide un hogar. Aduce a un sistema burocrático, la falta de profesionales y equipos técnicos.

El Ministerio tiene un solo Hogar a su cargo, (Hogar Papa Francisco), el resto de los Hogares son ONGs que se rigen, en su mayoría, de “buena voluntad” pero que, en realidad, deben ajustarse a la normativa vigente, ya que cuando el organismo les exige el encuadre normativo, aparecen los reclamos de los recursos económicos.

Para la directora, esto es similar a una habilitación de un restaurante, sin los papeles correspondientes, no se puede y afirma: *“Parecería que, en tema niño, cualquiera lo puede hacer y no es así. No es mala voluntad sino son muchas veces gente que no está preparada. Para muchos Hogares ellos deben estar hasta los 18 años y no se ve que es por menor tiempo posible. Cortando los posibles vínculos del niño y, al pasar los años, el niño no es ni del Hogar, ni de la familia ni la comunidad. No es de nadie”.* (EC-8.1).

Y continúa: *“Está demostrado que los Hogares, no son el mejor ámbito de crianza para los niños. Son para atender la emergencia y, las situaciones extremas hasta ver otra posibilidad. Sólo entonces, poner a disposición de la justicia para tener una nueva familia. Lamentablemente, el circuito judicial también está sobrepasado de trabajo, porque los juzgados no son suficientes y, las situaciones familiares desbordan toda la estructura judicial. En la vida de un niño el paso del tiempo es drástico. Nosotros, definimos las vidas de las personas en crecimiento por una decisión nuestra”.* (EC-8.1).

La justicia se demora en ubicar a la familia y si van, tardan en atenderlas o, no las atienden. Y eso es la burocracia que tenemos y la cantidad de situaciones que se presentan. En esto, el código penal los ayudó a ejecutar algunas acciones de la Ley, que les permite ver si, ante un caso si deben hacer algo administrativo o guarda judicial. Eso puede demorar menos, dentro de un circuito judicial.

De 18 Hogares registrados, 10 no firmaron el convenio de adhesión (Decreto N° 1629/2013) a la nueva reglamentación de los Hogares (Reglamento Hogares N° 471/2010).

El tema económico es otro atenuante de la inequidad. Hay casos de ONGs que reciben ayuda por todos lados, generando disparidad entre los que no pueden hacerlo, según lo señalado por la funcionaria del Ministerio. Tuvieron algunos problemas, con la irregularidad de algunos Hogares y también, debieron

cerrar otros. Al respecto la directora del área dijo: *“Hubo una que recibió ayuda de Hacienda (Ministerio) (\$200.000), cuando ya no tenía niños en el Hogar. Fue un escándalo”*. (EC-8.1).

Con el instrumento creado (Cápitulos: Decreto 959/2016) por el Ministro del área, la aplicación se dio luego, desde la Defensoría, y esto generó controversias porque es otro el rol de la Defensoría y, no es órgano de aplicación. Sobre ello, la directora del área indicó que: *“por Ley les dan otra vez, a la Defensoría un subsidio y la carga del Registro Único, (Nuevo dispositivo informático para Hogares), cuando acá ya está eso en nuestro reglamento, entonces, son las desintelencias y superposiciones nuestras y eso a nuestras autoridades les cuesta entender y a nosotros nos cuesta la tarea”* (EC-8).

Para la directora del área, hay un desgaste de fuerzas en la tarea de acompañar o de supervisar todo: *“Finalmente, a la gente les llegamos todos juntos y, todos pedimos lo mismo. No hay algo unificado. Estamos con estas divergencias. Igual, valoramos la apertura de trabajar desde que estoy, sin los egoísmos particulares y, poder construir en las diferencias. Creo, eso es lo más importante porque se beneficia al niño, no nosotros. Eso aún cuesta, soy una profesional de muchos años y en las capacitaciones que hago, tratamos de unir a todos los organismos para que todos puedan acompañar, desde su lugar y la mochila sea más liviana para todos. Ese, creo debe ser el objetivo”*. (EC-8.1).

Una experiencia que lleva adelante el Ministerio de Desarrollo Social provincial, es el denominado CAD<sup>xvi</sup> (Centro de Admisión y Derivación), realizando acciones a fin de que, los adolescentes sean llevados a dependencias policiales, hasta tanto averigüen y confirmen, las supuestas situaciones delictivas cometidas. Es una iniciativa nacional del Ministerio de Desarrollo de la Nación, dentro del área de la SNAF, una propuesta y cada provincia lo implementa, de acuerdo a sus posibilidades. (EC-8).

#### **Defensoría de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescente (NNyA)<sup>4</sup>**

Por hacer una clasificación o categorizar los Hogares, el Defensor de NNyA, los define en tres tipos, *“aquellos donde están por una protección judicial,*

---

<sup>4</sup> En adelante NNyA.

*y están con alojamientos permanente, y requieren de la separación de su familia. Otros, Hogares creados por Ley, son los Hogares de Día que, tienen otra filosofía y orientación y modo de atención, más orientado a la contención familiar y al trabajo en los barrios. Después están los Hogares como el Llamosas o, Santa Teresita, donde concurren sin medida de protección pero si, en acuerdo de la institución y la familia, para la educación y el cuidado. No quita que haya judicializados pero, es una organización que tiene un trabajo solidario con la comunidad sin la intervención de estamentos administrativos. Pero que a la luz de las nuevas reglamentaciones, hay que corregir. Ya que no existe lo privado en esto y el Estado tiene la tutela de los derechos de niños, ni siquiera los padres pueden delegar sino sólo ante la Justicia” aseveró. (EC-7).*

El proyecto actual, desde la Defensoría, es des-institucionalizar a los niños que en muchos casos, llevan más tiempo de lo que prevé la Ley y que, constituye vulneraciones; *“Visto desde el sentido común, de quienes dirigen los Hogares, pareciera que adoptan el criterio de dejarlos como parte de una familia, y lo ven como positivo”*, afirma el Defensor. Buscan que sean recibidos por la emergencia y luego, puedan ver cada caso en particular o, iniciar un paso a la adoptabilidad<sup>5</sup>.

El Defensor de NNyA, aseguró que, *“hay expedientes incompletos, sin medida de protección. Un total abandono de las causas y en los Juzgados, las demoras habituales porque el Juez atiende otras urgencias”*.

En tal sentido el funcionario indicó que, *“se busca cambiar la mirada del sujeto de derecho y no objeto”*. Cree que se avanza en esta Política Pública. Pero, reconoce que les estaría faltando las acciones posteriores. Es allí donde deben reforzar las Políticas.

Por otra parte, la solución de vulneración de derechos, lleva mucho tiempo y eso implica que debe haber un constante seguimiento y las acciones posteriores para que se resuelvan. *“La sola institucionalización no resuelve el problema y, ahí tienen carencias de programas y carencias de carencias (...). Por eso, nos encontramos con niños que fueron institucionalizados en distintas*

---

<sup>5</sup> Funciona en la provincia el Registro Único de Aspirantes a la Adopción. Superior Tribunal de Justicia de Misiones.

*etapas de sus vidas, en varias organizaciones. Ahora esperamos que, con la nueva Ley de registro, (lo están desarrollando en la Defensoría porque es sobre soporte informático), estarán obligados a construir y preservar la historia de los niños institucionalizados. En la práctica, hoy se pierden esos pasos. Además de que, los Hogares tampoco llevan un registro cruzado y muchas veces, se delegan casos y, no reciben chicos con problemas de otros Hogares pero, en realidad lo que se busca es que, atiendan porque tienen problema”* dijo el Defensor de NNyA. (EC-7).

En relación a lo anterior, dispusieron exigir las documentaciones a los Hogares. Al respecto el defensor de NNyA, indicó que *“el primer caso delicado fue en Eldorado, donde tuvieron que cerrar por irregularidades graves. Después, de establecer la cantidad de niños institucionalizados y en cada caso, contar con las documentaciones, se solicitó a la justicia que los regularicen sino, había casos de institucionalización de hecho. Los mandaban allí o los traía un patrullero, los llamaban por teléfono etc.”* señaló. (EC-7).

Respecto a la cápita universal para los NNyA, el Defensor señaló que, *“eso es otro capítulo porque, había aportes pero, no para todos. Incluso, se establecieron convenios sólo con algunos Hogares nomás. Muchos de los aportes eran víveres secos y otros dinerarios, de sumas arbitrarias sin aval de criterios generales. La entrega de víveres, también tenía inconvenientes por demoras en pago a proveedores, por parte del Estado. Esto también generaba todo tipo de distorsiones. Pero luego, se fue corrigiendo”* concluyó.

En referencia a los aportes económicos, el funcionario dijo que, *“una de las medidas más importantes, fue establecer una cápita universal por niño institucionalizado (tres cápitras). Pero, el problema era la transferencia de esos recursos. Al regirse la mayoría de los Hogares, como una administración centralizada, debían viajar para retirar los cheques y a veces, al no estar librado el cheque o, no llevaban la documentación requerida por el gobierno, generaba un contrasentido y más gastos para ellos.”* (EC-7).

En alusión a los casos de niños y niñas en conflicto con la Ley, el Defensor de NNyA afirmó que, *“es otro problema a resolver. Sobre todo de niñas, porque no hay hogares para ellas, sólo la Residencia Lucas para niños. Hasta ahora hay sido resoluciones ad hoc, para algunos casos de niñas”*.

A modo de conclusión, el Defensor de NNyA, indicó que *“debemos construir un Sistema de Protección de Derechos. La Ley II -16 está desarrollada en un 30 %, falta otro 70%. Sin viabilizar acciones de un consejo provincial, estamos en una etapa declarativa. La Dirección de Infancia, debe ser fortalecida, no debe ser un órgano sin capacidad operativa. Hace falta una Secretaria de la Infancia”*. (EC-7).

Sobre las acciones del Poder Judicial, el Defensor de NNyA, aludió que, *“es poco lo que puede hacer pero, es mucho lo que sí pueden hacer el ejecutivo y el legislativo, porque cuando la vulneración de derecho de un niño llega a lo judicial, el daño ya está hecho y, la posibilidad de remediarlos son mínimas y escasas”*.

En cuanto a posibilidades de mejoras en las acciones a futuro, el mismo sostuvo que, *“es en el ámbito de las Políticas Públicas, donde pueden visibilizarse acciones. Hoy, el 99% de las acciones están dictadas por el Poder Judicial”*. (EC-7).

Los Hogares, están entrando en una etapa de re-definiciones y readecuación de todo su funcionamiento, al nuevo paradigma del niño como sujeto de derecho. El Defensor de NNyA considera que los derechos de niños no deben estar ligados a la caridad y confirma que cerraron 5 Hogares durante su gestión, en tal sentido asegura que, no existen hoy, Hogares sin registro, y que todos reciben la cápita (Universal para NNyA), y que además tienen ayuda del Estado. El Defensor de NNyA afirmó que, *“actualmente los niños están registrados administrativamente, que los Hogares para discapacitados, es una falencia a trabajar”*.

### **Subsecretaria de Atención Integral Comunitaria de la Niñez, Adolescencia y Familia (Ministerio de Salud Pública)**

Allí <sup>6</sup>(en referencia al Hogar de Día) los jóvenes permanecen, en término de destinatarios, desde los 0 hasta los 19 años de edad. Al respecto, la funcionaria aclaró que: *“Hay una realidad que corre las edades, se habla de adolescencia temprana ya...”* (EC-10).

---

<sup>6</sup> Situación antes explicada, sobre su actual funcionamiento y de las referencias de las entrevistas.

Consultada sobre un esquema de trabajo y, en cómo se ubica dentro del organigrama provincial, la subsecretaria indicó que: *“Esta en salud y no en desarrollo social, porque estamos haciendo desarrollo social pleno y, salud en su más amplio sentido, por prevención y promoción y, un chico no puede tener desarrollo social, si no tiene salud, empezamos todo por la salud. Aquí decimos, la salud bio-psico-socio-espiritual”*. (EC-10).

Afirmó que el Hogar, *“no es guardería, ni CAPS (Centro de Atención Primaria de Salud), tampoco es un comedor. Es un lugar, donde se trata de forma integral, la vulnerabilidad social”*. (EC-10).

En el Hogar de Día, todos los casos tienen legajos propios, donde se asientan las prácticas y la historia familiar, con la asistencia profesional del Hogar.

Entre las actividades diarias del Hogar de Día, la funcionaria señaló: *“La rutina del Hogar es la siguiente: llegan al Hogar o se los busca a algunos, o se les carga la SUBE<sup>xvii</sup> (Sistema Único de Boleto Electrónico, Su implementación fue ordenada por el Intendente de la Ciudad de Posadas, a través del Artículo 2º del Decreto N° 254/2013.), desayunan; luego hacen las tareas con apoyo escolar; para algunos casos, cuentan con un nivel escolar inicial, hasta 5 años de edad. Además, de un aula satélite para jóvenes sobrepasados con la edad escolar o, padres que lo necesiten. Esto es parte del convenio con el Ministerio de Educación de la provincia. Luego, realizan diversos talleres o andan en bicicletas (donación de un empresario local). Almuerzan (atienden casos especiales por bajo peso o, exceso de peso, con dietas especiales); algunos pueden hacer una siesta”* afirma. (EC-10).

Finalmente, la funcionaria resumió que, *“por la tarde el Hogar los contiene hasta las 19, más o menos. Sueñan con poder habilitar el hogar para la noche, al menos con algunas camas. Cuentan con un ante-proyecto al respecto”*.

Actualmente, tienen unos 100 o 120 Niños, Niñas y Adolescentes, en el Hogar. Han implementado un encuentro semanal, para acompañar las madres que realizan algunos talleres que ofrecen allí: *“hacen una ronda con las madres donde se animan a quitarse roles y todas son iguales, eso posibilita que puedan hablar más y soltarse. Jueves talleres nutricionales, donde los enseñan a cocinar*

*cosas nutritivas y los viernes actividades deportivas para las madres”, indicó la funcionaria. (EC-10).*

En un terreno lindante al Hogar, tienen una huerta como parte de un taller lúdico. Tiene la modalidad de cooperativa, con la idea de que puedan vender sus productos.

En el Hogar, los servicios de la limpieza, la seguridad y el comedor están terciarizados. La funcionaria explicita que, allí, cuidan las formas y protegen los derechos de los Niños/as y Adolescentes. Por otra parte, y como una forma de responsabilidad legal, hacen firmar compromisos con algún responsable, padres o madres.

*Con respecto a la judicialización, señaló que “son casos lentos, a veces queremos soluciones rápidas y debemos esperar las órdenes judiciales, pero tenemos buena recepción. Contamos con 2 abogados que, van e insisten en el juzgado de familia, donde están abarrotados de cuestiones de familia sobre todo divorcios, cuotas alimentarias. El otro Juzgado que trabajan es el de acceso a la Justicia, con diferentes temáticas como abusos, violencia, abandono. Les buscamos un Hogar Convivencial para esos casos o la re-vinculación familiar, estamos trabajando no muy bien, pero bien... la llegada al Hogar es espontáneo o derivación de los CAPS, escuelas, las iglesias o vecinos, casos judiciales dice que son pocos” concluye. (EC-10).*

La postura que tiene la funcionaria, respecto a una idea de contar con un juzgado de niños, indica que ayudaría o, como en Buenos Aires, donde funciona una “Secretaría del Niño”, con rango de Ministerio, donde tienen todos los casos de la niñez, incluso los judicializados articulan con la justicia, con el Juez de Menores, “*si bien aún, no se definió un juez de menores*”, señaló.

Respecto de la articulación con otros organismos que abordan la temática de Niñez, la funcionaria indicó: “*Acá, se ve que hay mucha gente que hace lo mismo, muchas reparticiones públicas, que hacen lo mismo. Desarrollo social, que hace algunas cosas; una defensoría que hace otras que no tiene... o sea la defensoría es muy...sólo vela por los. Que se cumplan los derechos de los niños. No es un Defensor; abogado o, tenga rango de Juez o, Defensor diríamos. Después tenemos la Multilateral...o sea... está todo así...hay muchas manos en una misma cosa...el Hogar de Día tiene todo lo que ...porque nosotros*

*recibimos las derivaciones de desarrollo social, de Defensor del Niño, de las casas de violencia ...estamos recibiendo porque tenemos el equipo completo y tenemos continuidad en el trabajo, tenemos la disponibilidad de móviles, de personas... y bueno, es como que todo nos cae a nosotros y, a veces, también nos cuesta porque esto...no fue un caso recibido por nosotros, hay celos entre los organismos”, afirmó (EC-10).*

Para la subsecretaria, hay una cuestión que debe observarse ya que, desde la creación del Hogar, por Ley (II-16): *“debe tener el censo de los Hogares, pero resulta que, la defensoría también lo tiene. Y ahora, ¿no sé por qué?, también el manejo de las cápita por chicos que, la verdad...esta media cuestionada por los Hogares que se vienen a quejar acá y me piden que medie, porque hay como todo el tema administrativo les cuesta, está todo retrasado. El Defensor quiere que todos presenten juntos las documentaciones, en tiempo y forma...y la verdad que no pueden...y eso antes no existía...antes, sin esa cápita se arreglaban como podían, una vez que recibieron ampliaron y empezaron a contratar personas o, comprar más alimentos y ahora, es como que se van....hicieron el compromiso y no lo pueden asumir. Entonces, es como que están volviendo para atrás, en algunos casos. La verdad es que es una pena, pero también, no se puede dar a destajo los subsidios...pero bueno...”* indicó. (EC-10).

Respecto al tiempo de estadía de los Niños/as y Adolescentes en los Hogares, la funcionaria indicó que: *“Las demoras en los Hogares es muy largo. Acá pusimos como meta 9 meses, que se haga crónico. Pero bueno, las cosas cambiaron...por falta de alimentos...otras patologías, entonces ese tiempo de 9 meses se prolongó... y entonces los tenemos 1 o 2 años, hasta que pueda organizarse...”* (Ídem anterior).

Más adelante, afirmó que: *“En los Hogares, ese tiempo de exceso puede verse como un uso...hay Hogares que son muy buenos y andan muy bien, y otros que, están a cargo de los Hogares, viven de eso...y no debiera ser así...los fondos que destina el Estado, son usados para otras cosas y a los chicos, los tienen como animales (discúlpame la expresión)”*.

Por otra parte, dijo que: *“Hay derechos vulnerados en Hogares. La espera y el derecho a la identidad y tener una familia, la espera de una adopción,*

*el derecho a estar en un seno familiar, como uno de los primeros derechos vulnerados, al estar en un Hogar”.* (EC-10).

Señaló también que, en la experiencia con otros Hogares, como los de Oberá e Iguazú, las realidades son distintas. En Iguazú, por ejemplo, incluyen aldeas de los Mbyá Guaraníes, con situaciones particulares, como el trabajo infantil, la falta de DNI, y la realidad migrante de la triple frontera.

Finalmente, sobre el funcionamiento del Consejo Multilateral de Políticas Sociales, dependiente de la Vice-Gobernación, indicó que no se reúnen desde que el actual gobernador<sup>xviii</sup>, era vicegobernador de la anterior gestión<sup>xix</sup>, *“la relación es buena con todos con vialidad; la policía, aunque con Desarrollo (Ministerio de Desarrollo Social) no tanto, hay muchos celos. Mi opinión es que no tienen la capacidad que tenemos nosotros y aparte, no sé qué es lo que hacen, o sea, ellos están mucho con los Hogares Convivenciales que está bien, yo puedo dar fe de lo que nosotros hacemos”* concluyó. (EC-10).

### **Hogares Convivenciales**

Son muy variadas las experiencias de los Hogares Convivenciales y del personal que trabajan en dichos ámbitos. Algunos son ONGs, que trabajan con voluntariado; otros, dependen del Estado y, utilizan las afectaciones del personal de otras áreas. Cada uno tiene su propia dinámica.

No obstante, compartimos objetivos, acciones y realidades de los demás Hogares. Por otra parte, mediante la identificación de Fortalezas y Debilidades, pretendemos sintetizar la realidad de cada institución relevada.

#### **Hogar “Padre Mugica”**

Uno de los Hogares más recientes, con intervención del Estado provincial, siendo privada, se llama “Hogar Padre Mugica”. Si bien los otros Hogares, como el reciente, Hogar Papa Francisco, trabajan con objetivos similares, en cuanto a las leyes vigentes; marcos normativos; registros y una modalidad específica, vamos a ejemplificar como caso, este Hogar, ya que reúne a tres Hogares dentro de su fundación y, nos permitió un relevamiento más aproximado para nuestro enfoque, ya que, al ser niños judicializados, tienen sus reservas.

El Hogar Mugica, tuvo una activa participación, cuando se cerró el Hogar “El Refugio”, de Isabel Herrera (Referida anteriormente). Por pedido, del entonces Ministro de Desarrollo Social, Joaquín Losada, se hicieron cargo de esos niños, donde actualmente están (como ya referenciamos anteriormente).

Funcionan en dos casas diferentes: una para niños y otra para niñas, además de una guardería. Para ello fue creada la Fundación<sup>xx</sup>, hace 5 años. En él, viven niños institucionalizados (llegan por convenios públicos) y judicializados (llegan por oficio judicial). Totalizan 17 niños y en guardería hay 7 más.

Anteriormente (3 años atrás), funcionaba como Hogar para “chicos de la calle<sup>xxi</sup>” (referencia de la fundación) y hoy, se redefinieron con la subdivisión en Niños, Niñas y Adolescentes. Hay casos de niños judicializados que llevan 9 años ya, y con los casos de niños institucionalizados, hay un régimen de visitas, pero los “chicos” (referencia del Hogar, E.C-1) “no quieren irse porque están cómodos”, según afirma la misma. Destacan que también trabajan la autonomía del niño, desde los 14 años de edad.

El Hogar de Niños “Padre Mugica” se creó el 13 de Junio de 2012, a partir de un proyecto de la Iglesia Catedral (credo católico), de la ciudad de Posadas, para contener y albergar durante la noche, a niños en riesgo social y extrema vulnerabilidad. Funciona los 365 días del año, en el horario de 18:00 a 08:00 horas. Las edades de los “menores” (referencia del Hogar, EC-1) que allí albergan, oscilan entre los 8 y 14 años de edad.

Uno de sus objetivos es brindar un lugar donde los chicos se sientan en confianza y contenidos, con la ayuda de los voluntarios y profesionales que trabajan allí, diariamente. Consecuentemente, el propósito es promover la recuperación, rehabilitación y reinserción del niño en situación de calle. Entendiendo recuperación, como volver al estado de normalidad después de una situación de crisis, en tanto que rehabilitar, restituir a alguien a su antiguo estado (en este caso mejorar la calidad de vida de los niños) y finalmente reinserción, implica volver a integrar a la sociedad a alguien que estaba condenado penalmente o marginado.

La Institución ofrece a los niños, alojamiento, comida (merienda, cena y desayuno), enseres para la higiene personal, atención médica y la posibilidad de realizar actividades recreativas.

Los casos judicializados tienen expedientes en la justicia y en algunos casos, exceden los plazos requeridos por la Ley de Protección de los NNYA. Llegan al Hogar por oficio policial o, pedidos del Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud.

A partir de la información relevada y precedentemente descripta, respecto al funcionamiento de esta institución, es posible resaltar algunas fortalezas y debilidades en sus acciones.

### **Fortalezas**

+Apoyo financiero del Estado y de la institución católica que le permite erigirse en Fundación. Aportes y subsidios que se canalizan, mediante la Fundación Tupa Renda.

+Cuentan con las cápitás por los niños allí alojados. La provincia realiza los depósitos en la cuenta de la Fundación, la cual administra para los gastos corrientes de los niños.

+Apoyo del voluntariado. Es un sistema colaborativo que utiliza la institución católica, para llevar a cabo actividades en el Hogar.

+Funciona todo el año y ofrecen alojamiento, comidas, atención médica y deporte. Consideran que los chicos no se quieren ir de allí, porque están bien, cómodos y con sus necesidades básicas satisfechas.

### **Debilidades**

-No se realizan rendiciones públicas de las inversiones llevadas a cabo a partir de los aportes que recibe la fundación.

-Tienen casos de niños judicializados, que ya llevan 9 años en la residencia.

-No tienen acceso a los expedientes judicializados.

- Búsquedas de adopciones particulares o, por empatías con el organismo de búsqueda para adoptar.

-La utilización del Hogar para cruzadas solidarias o, de beneficencias cuando los recursos están destinados para evitarlo.

## Hogar Santa Teresita

Tienen actualmente 48 niñas, entre 5 y 18 años de edad. Desde 2005 trabajan con un Programa de Revinculación Familiar<sup>xxii</sup>. Posee tres tipos de internas. Las que están de lunes a viernes y, los fines de semana retoman su vínculo familiar; las medias internas, tipo Hogar de Día porque están de mañana; y, las internas que están judicializadas cuando les pide la justicia, que están todos los días hasta que se encuentre un lazo familiar. Este año sólo hay una niña judicializada. Les pidió el Juzgado y ya está a tiempo de volver con su familia, según lo reseñado por una de las referentes institucional. Para ello hicieron las terapias revinculantes y terapia individual de la niña, terapia de los padres. Es un trabajo con equipo interdisciplinario (Lic. en Trabajo Social y Psicólogas).

Por estatuto colaboran con la Justicia, aunque tuvieron un caso extraordinario, en que no podían, pero luego de llegar a un acuerdo aceptaron alojar una niña, por un tiempo. Ya que suponían riesgos para las otras niñas, y está dentro de su protocolo, según lo señalado por una de la referentes institucional.

El principal objetivo está en cuidar la niñez femenina. *“la franja más frágil, quizás. Esto según nuestro estatuto, que tiene unos 100 años”, indica y también “para que sean buenas madres, esposas... nosotros aggiornamos esto, decimos que sean personas que puedan competir libremente y de igual a igual, con otros chicos que crecen en familias normales, digamos, que no tienen dificultades. Es entonces un desarrollo integral, psico -espiritual-intelectual del niños/a.”* (EC-2).

En un 80 o 90 % se trata de ingresos voluntarios/espontáneos. En general, de mujeres madres que trabajan como empleadas domésticas o individualmente, que necesitan dejar las niñas mientras ellas no están en la casa. Son de barrios periféricos o de riesgos, por lo que entonces piden ayuda al Hogar, para el cuidado de sus hijas.

En un porcentaje menor, están los casos judicializados. Luego están los ingresos a través de otras instituciones (Desarrollo Social, Dirección de Infancia, Derechos Humanos, Defensoría, escuelas, del Hospital Carrillo). Que en igual sentido, son registrados al sistema (RUNAI) y es la Justicia la que inicia el expediente de las niñas.

*“El predio donde funciona el Hogar, inicialmente era un asilo y la integraban las damas de beneficencia, San Vicente de Paul, no religiosa, hace unos 100 años. Incluso, por aquellos años integraba entre otras damas, la esposa del gobernador Lanusse (época del Territorio Nacional). Luego, se constituyó en una asociación con personería jurídica, integrada sólo por mujeres. Que buscan garantizar el apoyo material del Hogar”.* (EC-2).

En el año 2005, contaban con un subsidio nacional, pero al no renovarse ese programa nacional (duró tres años), lograron luego un subsidio provincial mediante un proyecto que presentaron en la Cámara de Diputados. Recibieron sólo 2 meses de la cápita, por 10 niñas; luego, no fueron incorporadas al siguiente sistema, como también a otros Hogares. Desconocen los motivos. Se informan mediante un boletín que reciben desde la Defensoría de NNyA y de ese modo, se enteraron de los kits escolares que, entregó el gobierno a los Hogares, y que ellos no recibieron.

En cuanto a lo económico, no manifiestan reclamos a la sociedad, porque reciben mucha ayuda y eso los motiva en la tarea que realizan. Mediante colaboraciones, por ejemplo, con la comida, las nenas cada 15 días o antes, llevan algo de mercaderías a sus casas, para ayudarlos. Eso surgió al observar que, los lunes las niñas volvían al Hogar con hambre, porque en sus casas no comían. Entonces, fortalecieron más visitas a las casas de las niñas, con las Trabajadoras Sociales y ahora, se les manda leche, azúcar, galletitas, fideos, arroz, dependiendo de cada situación.

*“La mayor dificultad es ver que no ponen empeño en salir adelante. La familia se desintegró. No hay proyecto de familia. No hay compromisos y deben estar detrás de los padres para que cumplan su rol de padres. Es como que buscan dejarlos acá y nosotros no queremos reemplazarlos. Sólo somos una mano que ayuda, una extensión de ustedes, pero nunca los vamos a reemplazar como padres. Esa es su obligación. Por ejemplo, la obligación de vacunarlos para que puedan cobrar la AUH, debemos hacerlo nosotros. Acá se les lava las ropas, porque en sus casas no tienen agua o es muy sucia. Yo la lavo. Es esa situación que ya escapa a nuestras manos, por afuera de nosotros. Es casi cultural que se está instalando.”* Señalan en el Hogar (EC-2).

Su actual directora fue monja, y se vinculó al Hogar cuando su congregación, (Siervas del Espíritu Santo), trabajaba allí. Ella venía como psicóloga ad honorem. Ante un requerimiento de cubrir el cargo para que no cerraran, vino y está hasta hoy en dicha función directiva.

#### **Fortalezas identificadas:**

+Se ajustan a las leyes vigentes y, desde 2005, trabajan con la re-vinculación familiar.

+ Se manejan internamente, con un estatuto o ideario, desde su fundación hace 100 años, cuando establecieron la modalidad de “damas de beneficencia”, aunque actualmente se constituye en una asociación civil.

+Reciben un subsidio del Estado provincial para gastos corrientes.

+ La sociedad en general, siempre les ayuda con mercaderías y comidas. Expresan que la gente es solidaria con ellas.

+ Cuentan con equipos de profesionales y escuela primaria en el predio.

+ El 80 o 90 % son ingresos voluntarios. Sólo un caso judicializado.

+Ampliaron su trabajo con las familias de las niñas.

+ Establecieron tres tipos de internas: Las que están de lunes a viernes y los fines de semana retoman su vínculo familiar; las medias internas, tipo Hogar de Día, porque están de mañana; y las internas que están judicializadas, cuando les pide la justicia. Esas están todos los días, hasta que se encuentre un lazo familiar.

#### **Debilidades:**

-Recibieron sólo 2 meses de la cápita, por 10 niñas, y luego no les renovaron más, al igual que a otros Hogares. Desconocen los motivos.

-El financiamiento del Programa Nacional de re-vinculación familiar, tampoco les renovaron.

- No ven compromisos y deben estar detrás de los padres, para que cumplan su rol. “La familia se desintegró. No hay proyecto de familia”. “Es como que buscan dejarlos acá y nosotros no queremos reemplazarlos”. (EC-2)
- El Hogar debe hacerse cargo de la obligación de vacunarlas, ya que los padres no lo hacen y sin ello, no podrían cobrar la AUH.
- Les lavan la ropa por la falta de agua, en sus humildes hogares.
- Carecen de movilidad/transporte, para las niñas y manifiestan que los necesitan.

### **Hogar Isabel LLamosas de Alvarenga**

Posee 5 niñas en el Hogar, con edades de 7 a 15 años. A diciembre de 2019, no tiene ninguna niña judicializada. Tuvieron una mala experiencia con algunos casos, de niñas enviadas a ese hogar, según sus referentes. Desde entonces analizan los pedidos que le realiza la Justicia. De llegar a un acuerdo, son llevadas mediante oficio u/orden de cualquier organismo del Estado con competencia con la niñez.

El Hogar, funciona de lunes a viernes y la mayoría vuelve a sus hogares los fines de semana, a los barrios de Posadas donde reside su familia. El Hogar, trabaja con objetivos que emanan de la misma Ley Integral de Protección y con apoyo del Rotary Club Posadas Oeste.

Uno de sus principales objetivos es que, la familia de las niñas no realice aportes económicos al Hogar, sino que eso lo destinen a mejorar su casa y bienestar de las niñas.

Además, apuntan a que, con su ayuda, “las niñas salgan adelante y sean ejemplos en una sociedad donde hay una cultura de la calle”, indica una autoridad de la institución. Cuentan con apoyos económicos del Ministerio de Desarrollo Social y de la comisión directiva del Rotary.

A partir de la información relevada y precedentemente descripta, respecto al funcionamiento de esta institución, es posible resaltar algunas fortalezas y debilidades en sus acciones.

## **Fortalezas**

+ La institución está organizada para prestar servicios, no así los fines de semana

+A diciembre de 2019, en el Hogar no tenían ningún caso de niñas judicializadas.

+Buscan que las familias de las niñas no realicen ningún aporte a la institución, en todo caso que lo puedan hacer en sus hogares, para que no descuiden su alimentación o cuidados personales.

+Cuentan con el apoyo de subsidios de la provincia, para gastos corrientes, y además del acompañamiento constante y ayuda económica del Rotary Posadas Oeste.

## **Debilidades**

-No reciben las cápitas (por elección) para las niñas del Hogar

-Tuvieron una sola niña judicializada y manifiestan que fue una mala experiencia institucional, por tanto, analizan los posibles casos que determine la justicia.

- Manifiestan que muchas veces, se sienten como “depositarios de las niñas”.

## **Hogares: Misionerito y Papa Francisco**

El Hogar Misionerito, es una institución resultante de un proceso de desdoblamiento del Hogar “Papa Francisco”, que se inauguró en diciembre 2018. Es para niños hasta 10 años judicializados y a diciembre de 2019, tenían 11 chicos. La cantidad es dinámica por cuanto van egresando algunos. Es mixto y su coordinadora es una nutricionista. Está emplazado en un barrio de Itaembé Mini, zona sudoeste de Posadas. Es una construcción nueva y buscan mejorar la calidad de vida de los niños, que ya residen allí, según datos proporcionados por el organismo.

En tanto que el Hogar Papa Francisco, funciona en barrio El Palomar, con NNYA desde los 12 años hasta 18 años de edad. Es mixto. Actualmente

tiene 13 chicos judicializados. La coordinadora es una psicóloga. Dependen del Ministerio de Desarrollo Social la Mujer y la Juventud.

En ambos casos, los procesos judiciales tienen orígenes en denuncias familiares y mediante oficios que son llevados y registrados a estos Hogares. Luego son registrados al sistema (RUNAI) y finalmente, es la Justicia la que crea el expediente.

Entre los objetivos está el de brindarles contención, asistencia educativa y fortalecer el trabajo para que los niños puedan volver con algún familiar o, en último caso, familias sustitutas.

Indican sus coordinadores que, *“es el trabajo de un equipo multidisciplinario, buscar que los chicos tengan opciones primero con la familia y si no se los puede re-vincular, allanar el camino de la adopción”*, (EC-4).

A partir de la información relevada y precedentemente descripta, respecto al funcionamiento de esta institución, es posible resaltar algunas fortalezas y debilidades en sus acciones.

### **Fortalezas**

+ Son Hogares que dependen del Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y Juventud, organismo de aplicación de la Ley Provincial II-XVI.

+El registro de Hogares, facilita el seguimiento institucional y judicial de los niños allí alojados.

+ Se ocupan de monitorear todos los Hogares y articulan con las demás ONGs.

+Tienen equipos técnicos y coordinadores que están en los 3 Hogares.

+Buscan siempre la re-vinculación familiar del NNyA o lazos familiares.

### **Debilidades**

-Una vez judicializado (180 días), no pueden hacer mucho más que acompañar con informes. No pueden rever los expedientes.

- “La Justicia es muy lenta para las urgencias de los niños. Está muy abarrotada” (EC-4).

- Manifiestan que ante casos de vulnerabilidad de los NNyA, la Justicia debería informarles de dicha situación, primeramente a ellos, ya que son el órgano de aplicación, para poder actuar de inmediato. Pero que “en la práctica, nadie lo hace”. (EC-4).

- Falta de acuerdos entre los organismos, en los registros y acciones de niños, porque los casos van de un lado a otro y cada institución tiene un tiempo que muchas veces no ayuda a las urgencias de los NNyA.

- Manifiestan que hay familias que se acostumbran a vivir sin éstos miembros y luego, cuesta reinsertarlos a esos Hogares nuevamente.

- Algunos casos de adopciones “mal hechas”, también recaen sobre ellos, pero el problema es el regreso de esos niños al hogar, donde estaba antes de ser adoptado, porque sienten frustraciones.

*“Los Hogares se piensan que son la mejor alternativa para los chicos, pero no pueden estar más de los 18 años de edad. Cuesta que los Hogares lo vean así y no colaboran, para que los chicos vuelvan a sus hogares, porque desestiman las condiciones de la familia” (EC-5).*

- *“El sistema de traslado de los NNyA a las escuelas se dificulta muchas veces por la falta de recarga del SUBE o, la falta de coordinación para el uso de vehículos oficiales” (EC-4).*

Desde otras experiencias, recabadas en el registro de campo, indican que: La tarea diaria del Hogar, con niños de la calle tiene “un ida y vuelta”, que les permite interiorizarse de sus vidas familiares, integrarlos en actividades educativas y recreativas. Pero los testimonios de los niños en el Hogar, son realidades muy profundas que esconden los niños de la calle: *“Cuando ellos se niegan a ir a la casa, nosotros tenemos que empezar a averiguar. ¿Por qué el chico no va a la casa? (EC-2).*

- *No quiere llegar, puede haber violencia, abusos, y de a poco se van descubriendo las problemáticas”.* Indicó un coordinador de hogar. (EC-4).

- Reconocieron dificultades en la re-vinculación familiar y con los procesos judiciales que se inician, con niños en Hogares: *“Nosotros estamos trabajando con este tipo de familias, en la instancia judicial. Hemos agotado todas las instancias, hay antecedentes innumerables en el área de Desarrollo Social en el*

cuál, se ha trabajado con éstas familias y no han modificado su conducta porque, como decís, es por ahí algo que lo vienen acarreado ya...generacional digamos, de mucho tiempo les cuesta desaprender y lleva tiempo que, ésta gente desaprenda lo mal aprendido y tomen lo nuevo digamos. “Entonces, nosotros en esta instancia es tratar de trabajar con las redes de contención de donde provienen las familias, también tenemos identificados que hay barrios que son expulsivos muchos re asentamientos, entonces tratamos de trabajar en esas instancias para que la familia tenga una contención, poner una barrera que no traspase y no termine en el centro (de Posadas) porque allí, representa todo tipo de riesgos”, (EC-2).

- Otros referentes indicaron que, “hay mucha intermediación de los recursos que son asignados al niño y no llega al destinatario. Falta la visualización, por qué el organismo de aplicación no tiene recursos o presupuestos. Porque no tienen un auto, un viático, combustibles, es como un doble estándar se declara una cosa y se hace otra.” (EC-5).

- Dentro de las propuestas indicaron que, “**no hay Hogares para niñas en conflicto con la Ley. Pero, en la Residencia Lucas, están prontos a resolver esta demanda, con la creación de dos módulos cercano a la misma propiedad, como otro ámbito de contención, para las niñas. Un modelo que se también, se necesitaría para municipios de la provincia como Oberá, Eldorado, etc.**” (EC-7).

Un coordinador del Hogar indicó que, “vivimos de un subsidio del Estado, eso cubre el 40% de los gastos mensuales, el resto es colaboración de bienhechores, que los ayuda y aporta plata a la caja de ahorro. Trabajamos muy bien con todas las organizaciones del Estado.”(EC-1).

En cuanto a las acciones entre instituciones, un coordinador dijo que les cuesta un poco: “hay muchos estamentos del Estado que trabajan con los niños y ninguno sigue la misma línea, les cuesta articular. Por ejemplo, no hay un registro único para cotejar los ingresos de niños a Hogares. Eso les demanda realizar un trabajo manual que deben elevar a la Defensoría, al Juzgado, a Desarrollo Social o Derechos Humanos, en casos donde demande como ahora que tienen a una niña paraguaya indocumentada (¿?)”. (EC-1). Por ello, hay creado un protocolo de procedimiento y, a los efectos de mejorar la atención y,

evitar situaciones límites que a veces, les toca vivir con la misma policía, cuando “les lleva a un menor”. (EC-5).

La Defensoría, a través de la Vice-Gobernación, les otorga una cápita que se deposita a la cuenta de la fundación y ellos disponen para hacerles las compras de, alimentos, ropas, útiles escolares, deportes. Una coordinadora de Hogar indicó que, “los niños tienen gastos importantes y mediante cuenta corriente les compra lo que les falte. Los fines de semana hasta comen un asado. Acá no les falta nada”. Es un monto que no puede ser usado para otra cosa, menos para pagos de sueldos”. (EC-1).

Otra colaboradora comentó que, “todos los años les asignan un monto desde la Cámara de Diputados (presidencia). Tienen gastos de alquiler, guardas, en total 10 personas. Aparte de los colaboradores, hacen venta de ropas que consiguen de donaciones. Lo venden a bajo costo, pero son ropas en buen estado que les donan para ayudarles. Otros llevan leche y hasta cera para el piso, porque les gusta que se vea linda la casa. Piden foco. Tienen unos 300 colaboradores, hay gente que les ayudan con las tareas, la cocina”. (EC-5).

La Residencia Lucas, en Garupá, tiene la particularidad de que reciben sólo varones. Trabaja con chicos que están en conflicto con la Ley Penal. Niños entre 11 y 16 años de edad, que hayan cometido algún delito y en vez de ir a una institución carcelaria, van a la Residencia Lucas donde tienen un “sistema semi-abierto”. Es decir, salen para ir a la escuela y tienen talleres de oficio. Tienen actividades deportivas y apoyo escolar dentro de la residencia. Buscan la re-vinculación familiar, en la mayoría de los casos, según informes oficiales.

Debemos reseñar al respecto que esta “Residencia”, es un área de articulación con una ONG. Como otras, que trabajan con todos los Hogares Convivenciales de la provincia, con los Centros de Día y el Hogar de Noche.

### **Foro de la Infancia en cuidados alternativos**

Desde el Foro, indican<sup>xxiii</sup> que las acciones que realizan no son vinculantes, ni se enmarcan en estructuras formales de organización. Indican que simplemente, el Foro funciona en torno a un fin social: promover y resguardar los derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, que viven en los

Hogares Convivenciales, consensuar posturas y, llevar su voz a los organismos del Estado competentes, en el Área de Infancia.

Finalmente, añaden que en la provincia, la tarea de atención a Niños/as en Hogares, es anterior a la sanción de la Ley vigente. Varias de las ONGs que integran el Foro, tienen más de 30 años de actividad. Que si bien, hoy día cuentan con las herramientas de las Leyes, Decretos y Reglamentaciones, el problema radica -según el Foro- en que no se cumplen correctamente todas estas disposiciones.

A partir de la información relevada y precedentemente descripta, respecto al funcionamiento de esta institución, es posible resaltar algunas fortalezas y debilidades en sus acciones.

### **Fortalezas**

+ Los une y motiva un fin social: promover y resguardar los derechos de los NNyA.

+ Buscan consensos entre los Hogares para acercar sus inquietudes a los organismos del Estado.

+ Muchos miembros que integran el Foro, llevan cerca de 30 años en la atención de la niñez y sienten el respaldo de las leyes vigentes.

### **Debilidades**

- Reclaman la actualización del pago de financiamiento a estas instituciones, porque les complejiza asumir sus compromisos en la atención de la niñez.

- Burocracia en lo administrativo, y que las normativas vigentes no contemplan las urgencias que tienen al atender la niñez.

- La nueva modalidad de entrega conjunta de las documentaciones, para el cobro de las cápitas afecta a todos, cuando uno de ellos, no lo hace en tiempo y forma.

### **Los Juzgados**

Cabe acotar, al respecto que, recién desde el año 2000, funciona el

Juzgado de Familia. Ahora, desde dos años y medio funcionan 4 juzgados en la provincia: Posadas 1 y 2; Oberá 1 y en Eldorado 1.

Desde el Colegio de Abogados de la provincia indican que, en comparación con ciudades como Corrientes o Resistencia, con características muy similares en cuanto a renta per cápita, indicadores socio-económicos y cantidad de expedientes de ingreso por año, se observa que Posadas necesita mayor infraestructura judicial.

El dato al que hace referencia el proyecto es que Corrientes cuenta con 13 Juzgados Civiles y Comerciales, todos con doble secretaría y atención al público, y la ciudad de Resistencia, con 23 del mismo fuero.

En cambio, en Posadas, sólo funcionan 8 Juzgados Civiles y Comerciales, con una única Secretaría. En el fuero de Familia, Resistencia (Chaco) cuenta con 4 y 2 Juzgados Tutelares de Menores, para los casos de violencia familiar; en tanto la ciudad de Corrientes, tiene 3 Juzgados de Familia con doble Secretaría.

Según indican los letrados en el escrito presentado en la Cámara de Diputados de Misiones, en el interior de la provincia ocurre lo mismo que en la Capital ya que, tanto Oberá como Eldorado, cuentan con un solo Juzgado de Familia y Violencia Familiar.

Respecto a las demás localidades donde existen Juzgados universales (Jardín América, Leandro N Alem, Puerto Rico, Puerto Iguazú y San Vicente), según indican en el escrito, hay un incremento menor, al de Posadas Oberá y Eldorado, pero superior comparativamente, con los fueros Civiles y Comerciales.

*“Sabemos perfectamente que no son tiempos fáciles para cualquier administración, y no desconocemos las dificultades económicas que atraviesa actualmente la República Argentina y que repercuten indudablemente en los ingresos que deben afectarse a los gastos públicos provinciales, pero creemos que ante dicha coyuntura desfavorable, podemos trabajar en el avance legislativo, ganando el tiempo que conlleva la creación de una Ley provincial con dicho objeto, para cuando la circunstancias económicas lo permitan, ya contar con las herramientas legislativas necesarias para brindar las soluciones que se requieran en la prestación del servicio de Justicia”,* indica el texto, en otro

apartado.

A partir de la información relevada y precedentemente descripta, respecto al funcionamiento de esta institución, es posible resaltar algunas fortalezas y debilidades en sus acciones.

### **Fortalezas**

+ Posibilidad de presentar proyectos para contribuir con los problemas que cargan los juzgados en la provincia.

+ Conocimiento de otras realidades cercanas de Instituciones vinculantes, para aportar e incorporar ideas y propuestas de acción

+Voluntad de colaborar y contribuir en las búsquedas y gestiones de respuestas para las demandas actuales

### **Debilidades**

-Falta de más Juzgados específicos.

-Saturación de los Juzgados con trámites promedios de 6 a 8 mil causas, en el Juzgado de Familia en los últimos años.

- Incremento de denuncias y causas, por casos de conflictividad por violencia familiar; violencia de género; litigios por alimentos; divorcios y las cuestiones referidas a los nuevos modelos de familia.

-Crecimiento demográfico en la provincia.

### **Juzgados de Menores y Defensores de Menores**

Desde el Poder Judicial, puntualmente Juzgados, la mirada de una jueza del Juzgado de Menores, es relevante. Ello por cuanto, participan de las reuniones de la Multilateral de Políticas Sociales o de jornadas de reflexión. Además porque interviene directamente en determinados casos de judicialización. Si bien mayormente lo hacen, el Juzgado Civil o, de Familia como también, el de Violencia (nuevo Juzgado).

Respecto al modo de referirse a los NNyA, la Jueza señaló que *“en cuanto a conceptos, en los papeles (trámites, oficios y sentencias) se pone Niños, Niñas y Adolescentes, aunque por ahí, en soportes digitales como los CD, ponen niñez. Sólo que, en Misiones, existen Juzgados Correccional y de Menores, pero*

*eso nosotros no lo podemos cambiar. Lo debe hacer la legislatura, porque es una Ley. Además la Ley vigente es de Protección Integral a la niñez y todavía, les decimos menores, por ello, mis escritos y sellos así lo demuestran, es mi título institucional, no puedo, aunque yo encabezó las notas, con lo que dice la Ley integral del Niño, Niña y Adolescentes” (EC-6).*

En cuanto a procesos de judicialización, la magistrada indicó que, *“en la provincia tenemos el de proceso de menores, en el Código de Procedimientos. Esto es en el Proceso Penal, artículo 426 al 432<sup>7</sup> y también tienen juicio oral, con el mismo sistema para adultos pero con reglas, basadas en la Convención del Niño. Por ejemplo, no puede haber público, cuando se juzga a un niño” (EC-6).*

Los que están en situación de calle o en Hogares, corresponden a Juzgados y Defensorías Civiles, sobre ello, la Jueza señaló, *“nosotros nos abocamos a los procesos con menores, comprendidos entre los 16 y 18 años de edad como Proceso Penal, antes de esto son no punibles, no se puede hacer un proceso penal con niños que tengan otra edad, sí se hacen medidas tutelares, dentro del Proceso Penal Juvenil, artículo 36 al 39<sup>8</sup> del Código Penal, allí se establecen medidas como la escolaridad, comportamientos o tratamientos psicológicos. Estas medidas se hacen con las personas en libertad, y se vincula con homicidios, es esos casos, se los destina al “Hogar Lucas” (Residencia para jóvenes con conflicto con la Ley) que van a disposición de sus padres, ya no del juzgado y allí realizan actividades de rehabilitación”. (EC-6).*

Por otra parte, la magistrada aclaró que el único lugar donde están privado de la libertad, es en el *“Correccional de Menores Varones y Mujeres, en la seccional 2<sup>a</sup> de policía”*, ahí también se dice de menores, nos dice y cree que a futuro, cada uno de las instituciones, debería cambiar la denominación.

Al ser el Ministerio de Desarrollo Social, el organismo de aplicación de la Ley (II N° VI), ya le resta bastante actividad al Juzgado de Familia. En el sentido de funciones, y de resolución de casos. Al respecto la jueza indicó que, *“porque*

---

7

Detalles de los artículos mencionados.

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/383/texact.htm#16>

<sup>8</sup> Ídem anterior.

*si dan cabida a un juez, es iniciar un proceso judicial y eso, es lo que se quiere evitar justamente. Eso cuesta entender y más bien, hay casos del interior que todos llaman a la defensora (su juzgado) para ver que hacen”.*

Al puntualizar sobre la judicialización, la jueza deja en aclaró que, *“es darle intervención a la justicia en un caso de vulnerabilidad y que en realidad no se debería hacer eso. Ya que tranquilamente, lo puede resolver el organismo de aplicación, la Defensoría del Niño (Niñas y Adolescentes), en la práctica es la Policía que interviene primero, mediante los vecinos; las comisiones barriales; los hospitales; sanatorios y escuelas. Entonces la policía llama inmediatamente al Defensor (de NNyA), si bien ahora trabajan más en redes y muchas veces, con mayor comunicación entre ellos, se actúa distinto ante situaciones como niños que hacen malabares, se los llama a Desarrollo Social y actúan. Cuando la legislación contempla una situación para judicializar se hace civil o penal”.* (EC-6).

Respecto de las funciones como la Defensoría de NNyA, la jueza cree que, *“debería ocuparse de todos los niños de la provincia. Ellos tienen muchos programas y un librito para esto, además ahora tienen registro de hogares porque antes, los hogares no informaban nada. Hay muchos casos que conozco y el Estado, no sabía”.*

En referencia a reuniones ampliadas de trabajos con otras organizaciones e instituciones, la magistrada indicó que, *“antes nos reuníamos con la Multilateral (de Políticas Sociales de la Vice-Gobernación) para avanzar en varios temas, ya que la Justicia sólo participa de estas acciones. Siempre nos culpan a los jueces como también al Poder Judicial. Hay casos en que los mismos padres los mandan a los hijos a los Hogares. El Correccional de Menores, atiende casos compartidos y lo que se busca es separar esto. Chaco ya lo tiene y, eso permite trabajar mejor. Nosotros tenemos plazos que, ahora quieren cambiar, eso es algo del año `78 (1978). La provincia tiene muy buenas leyes sobre minoridad, niñez, etc.... pero no está reglamentada la parte penal. Yo participé de esos procesos. Y falta reglamentar la Defensoría, Tribunales y Juzgados para el Niño, Niña y Adolescente, pero hay un tema presupuestario.”*(Ídem, anterior).

Entre las cuestiones faltantes es la figura del abogado del niño, al respecto la jueza nos refirió que, *“es también una necesidad, hace ya como 10 años que*

*no se crea. Mediante UNICEF, se está buscando establecer un mismo protocolo de acción en la región mesopotámica y Formosa. Porque permitiría una mayor claridad ante situaciones de calle, porque en el 1800 el que estaba en la calle iba preso por vagabundo y ahora, es diferente. Incluso con el CAD (Centro de Admisión y Derivación), algo que está implementando Desarrollo Social, y todo es tema presupuesto para actuar. La mendicidad, por ejemplo, es un delito de los padres hacia los niños. Hay que aclarar que cuando referimos a los niños NNyA) se usa el término reiterantes y no reincidentes (leguaje judicial cuando hay reiteración de faltas según la Ley)” (EC-6).*

*Según la jueza, “para las provincias es difícil cumplir con todas las Convenciones y si unifica todo, puede ayudar mucho más, sin que se vulneren derechos, obvio. Misiones tiene buenos antecedentes, en estos trabajos”.*

*Finalmente, la magistrada ratificó que, “el niño es sujeto, no objeto. Si una ONG que atiende a niños, suple al Estado, está bien que reciba un subsidio. Pero debe cumplir y debe ser controlada porque, sino los hacen trabajar o, no rinden los fondos que les asignan”.*

*Como otro dato particular de la justicia en el abordaje con la niñez, la jueza refirió a la experiencia de Cámara Gessell<sup>xxiv</sup>, señaló que, “ se descubrieron muchos casos de violaciones por el dibujo, por ejemplo. Eso se descubrió por un caso que, una madre llevo un cuaderno con dibujos obscenos que un director les hacía hacer”.*

En base al desarrollo descriptivo de esta segunda dimensión, para su análisis, tomamos las referencias de las Representaciones Sociales<sup>9</sup>; donde un primer paso es, tomar el contexto de la representación y luego, el modo en que se construye en una objetivación y anclaje.

Además de la constitución de las prácticas de los sujetos que intervienen, en este proceso de investigación<sup>10</sup>.

En el contexto de representación, se indagó a los actores involucrados en las instituciones que atienden la cuestión de la niñez. De aquellas relaciones que operan o conforman; información relevante y significativa para comprender significados y variables.

---

<sup>9</sup> Jodelet, (1986) y Moscovici, (1979 [1961]. Ob. cit. Pág. 32-33

<sup>10</sup> Guber R. (2011). Ob. Cit. Pág. 33

Aquí se destacaron la trayectoria profesional; la edad; educación, percepciones y opiniones, que manifestaron sobre el estudio realizado. Los distintos sujetos fueron registrados como unidades de análisis en esta investigación; se posicionaron desde el espacio institucional o gubernamental involucrados, en el abordaje de los niños y niñas en Hogares Convivenciales, en proceso judicial, en Posadas.

Vistos desde los conceptos de Bourdieu (1999), denotaron un cúmulo de capitales simbólicos, culturales y sociales, con marcadas diferencias en algunos casos, en el posicionamiento del campo, así como las estructuras internalizadas, el "habitus" (Bourdieu), como disposiciones que trajeron en sus trayectorias personales y profesionales.

En ese sentido interpretativo, retomando lo dicho por Bourdieu (1999) <sup>11</sup> "Con la sola descripción de las condiciones objetivas no se puede explicar totalmente el condicionamiento de las prácticas y a su proceso de producción". Se reconoce en esto la base sobre la cual se constituyeron las representaciones sociales. "las estructuras objetivas externas son el fundamento y condición de las percepciones y representaciones de las mismas" <sup>12</sup>

#### El proceso de construcción de las representaciones sociales.

El proceso del anclaje, en una relación dialéctica con la objetivación, articula las tres funciones básicas de la representación: función cognitiva de integración de la novedad, función de interpretación de la realidad y función de orientación de las conductas y las relaciones sociales.

Consiste, por tanto, en transformar lo que es extraño en familiar, o sea hacer inteligible lo que no es familiar. Además, lo que lo diferencia de la objetivación es que, "permite incorporar lo extraño en lo que crea problemas, en una red de categorías y significaciones" (Moscovici, 1973, 1984; Jodelet, 1984).

Globalmente, el proceso de anclaje guarda una estrecha relación con las funciones de clasificar y nombrar, es decir, de ordenar el entorno, al mismo tiempo, en unidades significativas y en un sistema de comprensión. Las características que definen este proceso son muy similares a las que se atribuyen a la categorización.

---

<sup>11</sup> Bourdieu, (1999). Ob. Cit. Pág.33

<sup>12</sup> Jodelet, (1986) y Moscovici, (1979 [1961]). Ob. cit. Pág. 33

Al respecto, el registro del trabajo demostró aspectos de los actores sociales involucrados en este proceso, donde se observó la complejidad de sus prácticas en lo cognitivo, afectivo y simbólico. En ello, la Representación Social (RS), toma aspectos del discurso y prácticas de modo uniforme, para significar y re-significar simultáneamente. En tal sentido, traemos conceptos de Moscovici<sup>13</sup>, donde indica las tres dimensiones para la construcción de las representaciones sociales: la información, el campo y la actitud.

En la primera dimensión (información), desde los organismos que intervienen en los procesos de judicialización, todos manifiestan y evidencian amplio conocimiento del marco legal sobre la niñez. Demuestran amplio manejo de las cuestiones de gestión administrativas y del proceso habitual cuando deben intervenir. Demuestran manejo de datos estadísticos de la población de NNyA y de los organismos que intervienen de manera habitual. Los profesionales de la Justicia en tanto, son más reacios a opinar ya que, sus respuestas se orientan a justificar la actual situación del Poder Judicial. Los responsables de Hogares, mantienen una postura de pasividad ante los plazos de la Ley, por cuanto hay una preferencia a tenerlos bajo sus cuidados. Desde otras instituciones del Estado, manifiestan superposiciones de tareas; intereses personales en ejecución de algunos Programas Sociales, relacionados a la niñez.

En la segunda dimensión (campo), se evidencia el rol de las instituciones, en las ejecuciones de la Ley marco para la niñez y, de la especificidad de los profesionales, que atienden o deben atender la cuestión. Al respecto, es notorio que algunos de ellos, exigen que sean idóneos en la materia para superar el voluntarismo o lo filantrópico. Sólo en el caso de la Defensoría de NNyA, se cuestionó la idoneidad del titular, por cuanto no es abogado, sin embargo, valoran su especialidad en educación y su anterior desempeño en el Consejo General de Educación. Desde los Hogares Convivenciales se muestran colaborativos con las Políticas y Programas hacia la niñez, buscando encuadrarse en las normativas vigentes. Buscan contar con profesionales propios o, que les provea el Estado, ya que hay predominio del voluntariado. El campo profesional de la Justicia es bien claro y preciso, y solo se dedica a cumplir demandas y oficios pero, siempre dependiendo de plazos que, le son propios.

---

<sup>13</sup> Moscovici, (1979 [1961]). Ob. cit. Pág. 31-32

Finalmente, en la tercera dimensión de análisis, el autor propone ver la actitud como elemento de construcción de la RS. Al respecto, observamos la reproducción del concepto como imágenes de la realidad, dando una aparente naturalización de las cosas, evidenciando la cosificación o sentido común.

En las matrices discursivas, los actores sociales, construyeron y fundamentaron visiones coherentes, con las leyes vigentes, donde basan sus acciones diarias. Si bien son grupos diferentes, por constituirse en ejecutores de las decisiones de los NNyA; las RS, en este sentido, comparten un mismo campo social que, los lleva a crear una representación común, desde las diferencias institucionales:

*“(...) finalmente, llegamos todos juntos y todos pedimos lo mismo. No hay algo unificado. Estamos con estas divergencias. Igual valoramos la apertura de trabajar y construir en las diferencias, (...); tratamos de unir a todos los organismos, para que todos puedan acompañar desde su lugar y la mochila sea más liviana para todos.”* (EC-8).

Para otra institución, es una realidad similar pero con otros matices, *“se ve mucha gente en lo mismo, muchas reparticiones hacen lo mismo (...); muchas manos en una misma cosa (...) hay celos entre los organismo.”* (EC-10).

Denotan las disputas por el poder simbólico, cuando refieren al profesional idóneo, para contrarrestar la idea de que cualquiera lo puede hacer.

*“No es mala voluntad, sino son muchas veces gente que no está preparada”* (EC-8.1).

También el campo simbólico, como espacio de poder entre algunos de ellos, donde se evidencia los celos institucionales.

*“Tenemos equipo completo y tenemos continuidad de trabajo (...) mi opinión es que no tienen la capacidad que tenemos nosotros y aparte, no sé qué es lo que hacen”* (EC-10).

Se desprende también el deseo de corregir las cosas, en función de las nuevas reglamentaciones de los hogares. (EC-7), ya que definen el campo de acción como una sola, donde *“ya no existe lo privado y el Estado tiene la tutela de los derechos de los NNyA, ni siquiera los padres pueden delegar, sino sólo ante la Justicia”* (EC-7).

Para algunos, están en una nueva etapa de “re-definiciones” y readecuaciones, de todo el funcionamiento del nuevo paradigma del niño como sujeto de derecho.

Puede observarse una mirada, aún proteccionista y filantrópica desde algunos Hogares Convivenciales, sobre todo las que pertenecen a ONGs, por cuanto se apela a cruzadas solidarias o pedidos de ayudas solidarias a la comunidad. Si bien otras, se sienten “depositarios de las niñas” o que *“buscan solamente dejarlas acá y nosotros, no queremos eso”* (EC-2).

Sin embargo, desde los Hogares que dependen del Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud, reflejan la falta de poder ante la Justicia, cuando ya intervino. Sólo pueden acompañar, mediante la “elaboración de informes” y, no pueden rever los expedientes. La Justicia no les da intervención ante hechos de vulnerabilidad, porque les compete y, podrían actuar de inmediato. Sin embargo, se naturaliza que, en la práctica, se hace de otro modo.

También puede observarse, la falta de acuerdos con los demás organismos, en cuanto a los registros, de ingresos a los Hogares Convivenciales. Manifiestan dificultades, al no respetar los plazos, en que deben estar los NNyA en los Hogares y, no colaboran, para encontrar una revinculación familiar. Se naturaliza que allí es, “como su nueva casa o familia”. Se entiende esto, como intención de mantenerlos allí, hasta que tengan 18 años de edad. Hay una inclinación a cosificar a los Niños/as, desde la sensibilización y los pedidos de colaboración de la sociedad, a través de los Medios de Comunicación.

Por otra parte, se reconoce que son estructuras que exigen recursos económicos, para subsistir y que, el personal que acompañan, no son todos profesionales. El Estado les asigna partidas presupuestarias pero, los retrasos o la falta de entrega de las documentaciones obligatorias, encuentran las justificaciones para solicitar ayudas extras. En referencia a esto, manifiestan que hay “burocracia administrativa” y que, las “normativas vigentes”, no ven las urgencias de quienes tienen NNyA en sus instituciones.

También, manifiestan que *“no se puede dar subsidios a destajos (...); como también, el manejo de las capitas para los NNyA, genera desencuentros entre algunos organismos. “Se vienen a quejar acá y me piden que medie”* EC-10). Evidenciando en esto, el espacio de poder que, cada uno disputa, en el ámbito de la administración pública.

En referencia a la Justicia, se evidencia a un poder influyente en el desarrollo del estudio. *“El 99% de las acciones están dictadas por el Poder Judicial”*. El organismo de aplicación, no puede hacer mucho, una vez que se judicializa. Desde el Colegio de Abogados y el Juzgado Correccional de

Menores, reconocen las falencias existentes y la falta de reglamentación de las Leyes en la provincia. Reconocen que, en la práctica el nuevo paradigma, no logró que se reemplace el término “menor”, por “Niños, Niñas y Adolescentes”, porque eso depende de una decisión de la Cámara de Diputados de Misiones. Sin embargo, como poder instituyente, se busca aplicar las nuevas normativas en los escritos judiciales.

Se observa que, la falta de más juzgados obedece a una cuestión presupuestaria y voluntad política. Al haber saturación de causas en los Juzgados de Familia, se piensa que sería lógico, la pronta creación del Juez del Niño, como declama la Ley, y podrían des-judicializar con más celeridad, los casos existentes.

Vemos también coincidencias, en cuanto al tema. En la entrevista (EC-7) <sup>14</sup> allí se remarca que, *“hay expedientes incompletos, sin medidas de protección. Un total abandono de las causas y en los juzgados, las demoras habituales porque el Juez atiende otras urgencias.”* En ese sentido, se reitera que la institucionalización, no resuelve el problema (...); por ello ven que, hay casos en que fueron institucionalizados, en distintas etapas de sus vidas en varias organizaciones. Esta afirmación, resalta la importancia del sistema informatizado y unificado de ingreso que, se fue dando paulatinamente, como parte de las reglamentaciones, mencionadas antes. Sino, como indican, *“se pierden esos pasos, cuando los Hogares no cuentan con la información cruzada”*

Se evidencia fuertemente que, las acciones judiciales tienen un alto impacto en los NNYA, porque, *“cuando un Niño/a, llega a esta instancia, el daño ya está hecho y, la posibilidad de remediarlos son mínimas y escasas.”*(EC-7).

Hay una fuerte apuesta a que, sean las Políticas Públicas (desde el Poder Ejecutivo) las que modifiquen esta realidad, *“es donde se pueden viabilizar acciones”, indican. Ya que “el 99% de las acciones, están dictadas por el Poder Judicial”*.

Podríamos resumir esta relación dialéctica que, se entabla entre la objetivación y el anclaje, donde la percepción y el concepto sobre los NNYA, fueron manifestándose, mediante las palabras, los significados o imágenes que inserta un pensamiento construido sobre esta realidad. De allí que, podemos

---

<sup>14</sup> Entrevistas. Ob. Cit. Pág. 56

evidenciar esos comportamientos de los actores involucrados, en el sistema de recepción

Por tanto, un NNyA, puede graficarse como un número de expediente para la justicia, cuyos tiempos son excesivos y con pocos recursos estructurales y profesionales.

Desde los organismos involucrados, en el proceso de judicialización, los NNyA, son parte de las disputas de poder simbólico y real. Con un crecimiento estructural mayor, en el Poder Ejecutivo que en el Judicial. La disputa del poder de los recursos económicos, es desigual. El organismo de aplicación no tiene recurso propio pero, la Defensoría y el Hogar de Día, sí lo tienen. Supone, manejos discrecionales diferentes. Favorece, una mayor concentración de fuente laboral. Hay disputas en el manejo de los registros de Hogares y las capitas de los NNyA.

Se evidencia con naturalidad la cosificación del NNyA, en los Hogares de Convivencia, beneficiados por la Justicia que, no resuelve los casos judicializados, en tiempo y forma. Agravado, con las dificultades y burocracia de las adopciones. El manejo que hacen, a discreción de los recursos; ayudas extraordinarias; actos de beneficencias, y la creencia que, en el Hogar estarán mejor que, volviendo a su casa.

### **Caracterización del proceso judicial de los Niños/as y Adolescentes.**

El mecanismo habitual, por el cual un “menor” (lo entrecomillamos para destacar como refieren, en general, al Niño/a, Adolescente durante la entrevista de campo) llega a un Hogar, es a través de la Defensoría del Niño y de la Justicia. *“Las primeras medidas se toman cuando nosotros recibimos, ya sea con un oficio o, un caso que fue judicializado. También, los llamados telefónicos de vecinos, escuelas o miembros de la Policía. Donde se detecta la situación, se procede con las tres áreas o líneas. La Dirección de Infancia, es el organismo de aplicación de la Ley y, es donde se toman las medidas correspondientes, si el niño ingresa a un Hogar; permanece algunas horas mientras se busca un familiar o conocido. O sea, una persona que esté en condiciones de recibir y cuidar a ese menor, para evitar su ingreso a un Hogar”* (Testimonio de una entrevista, a

un funcionario y abogado, del Ministerio de Desarrollo Social de Misiones) (EC-8.1).

Esta intervención, incluye acciones de equipos técnicos, con profesionales del Trabajo Social y la Psicología, quienes realizan el trabajo en campo. *“Casi siempre, en los casos de violencia de género, hay niños detrás o que, lamentablemente también, están en el círculo de violencia. Casi todos los niños que están en los Hogares, ingresan por alguna situación de violencia en la familia. Así con los trabajadores sociales, psicólogos y personal de la salud se hace la revisión médica, controles de nutrición y una vez completada esta etapa, se procede a trabajar con la red familiar. Se estudia caso por caso, cómo está constituida la familia y si hay parientes; tíos, primos o alguna persona, en condiciones de hacerse cargo del menor o los menores, y a quienes también se les brinda un acompañamiento”* (Entrevista, ídem anterior).

Dicha intervención tiene dos vías habituales: **vía civil** (Tribunales Civiles o de Tribunales de Familia o Juzgado de Familia y, tienen que ver con medidas de protección hacia el niño, en situaciones de vulnerabilidad o, Violencia Familiar) en ese caso, un Juzgado pide colaboración con el Ministerio de Desarrollo Social, para que colabore en la protección de ese niño, mediante el cual se incorpore al NNyA, a un sistema administrativo de Hogares Convivenciales, como medida de protección. Si fuera de abandono del Niño, Niña o Adolescentes, entraría en otro Sistema de Adopciones, donde previamente, se disparan mecanismos de re-vinculación familiar y, si eso no es posible, entonces se determina su estado de adoptabilidad<sup>xxv</sup>.

Para estos casos, se habla de un proceso de judicialización con medidas de contención social.

La otra **vía es la Penal**. Que, tienen que ver con los NNyA, en situaciones de conflicto con la Ley Penal, derivado de la posible comisión de un hecho ilícito. Donde interviene la Policía; el Juzgado en lo Correccional de Menores. Eso constituye la cuestión procesal en Misiones. En ese sentido, existe la Ley II-Nº 820 que, regula dichos procedimientos a seguir cuando, está involucrado en un ilícito un “menor de edad”. Los menores de edad se dividen de acuerdo a su edad, en dos grupos: los menores de 16 años, que son no punibles o inimputables y los mayores de 16 años, tienen cierta punibilidad pero no como

los mayores de 18 años. Es como una etapa intermedia. Hoy día el marco jurídico internacional brega para que esos menores de 18 años de edad, que estén involucrados en hechos ilícitos, no se les otorgue una medida carcelaria, sino algo alternativo al encierro, para poder mejorar las capacidades de ese menor y, pueda mejorar esa condición que, lo llevó a cometer algún ilícito. Este sería un caso procesal judicial, en colaboración con el Sistema de Protección de Derechos.

Claramente estamos detallando, las estructuras judiciales intervinientes y administrativos de otros poderes en la judicialización. Para ello, las normas procedimentales indican a que deben atenerse y, la interrelación con otros organismos administrativos que sirven de ayuda en esos procedimientos. En ese sentido, los Hogares Convivenciales, son parte de este sistema de colaboración.

Ante una situación puntual, el Juez requiere mediante un oficio a la autoridad de aplicación, en este caso al Ministerio de Desarrollo Social; a la Defensoría del Niño, Niña y Adolescente y cualquier otro organismo, como también las ONGs, que atienden este Sistema de Protección.

Se parte de alguna denuncia y se da intervención al Juez. En la mayoría de los casos, es el organismo de aplicación el que debe realizar los informes pertinentes y, ver cómo resuelve el tema. La institucionalización de un NNyA, es la última opción o, la alternativa final, cuando no es posible restablecer el vínculo familiar, por el motivo que sea. Lo que se estipula, como máximo de permanencia de “un menor” en un Hogar, es de 180 días pero, en muchos casos, se excede ampliamente. Cuando no hay posibilidad de restablecer los vínculos familiares, intervienen la Justicia y por lo general, se dicta el Estado de adoptabilidad. Esto significa que, un aspirante del registro único de adoptantes de Misiones o de otra provincia, puede adoptarlo<sup>xxvi</sup>.

*“En los Hogares Convivenciales por lo general, los bebés son los que más rápidamente consiguen una familia que los adopte, pero son los menos. Los otros- niños, niñas y adolescentes- cuando no son re-vinculados, por lo general, se quedan a vivir en el lugar. Los aspirantes siempre prefieren a los bebés”,* (funcionaria del Ministerio de Desarrollo Social de Misiones) (EC-8.2).

Avanzando en el análisis de esta última dimensión, sobre la caracterización del proceso de judicialización del NNyA, en Hogares Convivenciales de Posadas, en base al registro de campo.

Como se desarrolló anteriormente, desde el momento en que se da intervención a un Juez, el caso de un NNyA se judicializa. El modo habitual en que proceden es, la presencia policial a un lugar determinado. Se parte de alguna denuncia y se da intervención al Juez. Dicha intervención, puede generarse mediante la participación de vecinos, comisiones barriales; hospitales; sanatorios; escuelas. Seguidamente, la Policía debe contactarse con el Defensor de NNyA, aunque en la práctica el Defensor, se comunica con el Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud (Organismo de Aplicación de la Ley). En la mayoría de los casos, es el organismo de aplicación el que debe realizar los informes pertinentes y, ver cómo resuelve el tema. Lo que se estipula, como máximo de permanencia de “un menor” en un Hogar, es de 180 días pero en muchos casos, se excede ampliamente.

Luego, evalúan la vía Civil o Penal, dependiendo el caso. Generalmente, ante casos de vulneración de derechos de NNyA, se opta por la vía administrativa y, se los deriva a los Hogares Convivenciales, de modo provisorio. Ante una situación puntual, el Juez requiere, mediante un oficio a la autoridad de aplicación, en este caso al Ministerio de Desarrollo Social; a la Defensoría del NNyA y cualquier otro organismo, como también las ONGs, que atienden este Sistema de Protección

En ese caso, la Justicia realiza una medida tutelar, mediante oficio judicial al Hogar, para la atención de salud y educación del NNyA. Para ello, ya entra en el circuito judicial con número de expediente y el caso formalmente, esta judicializado. De ahí en más, comienzan a correr los plazos legales de la Ley de Protección Integral del NNyA, que como veremos, se extiende más de lo previsto.

Hay estructuras judiciales intervinientes y administrativos de otros poderes, en la judicialización. Los Hogares Convivenciales, son parte de este sistema de colaboración.

Al realizar el análisis y seguimiento de las Políticas Públicas implementadas, la Defensoría de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, informó oportunamente al Superior Tribunal de Justicia, la situación jurídica; a los fines de realizar modificaciones y garantizar la desinstitucionalización y des-judicialización de los NNyA, así como también,

reforzar el compromiso asumido por todos los representantes de juzgados, a través de las acordadas (la 38/2016 y 03/2018) y resoluciones a tal fin. De esta forma, buscaron otorgar el estatus jurídico a cada caso y, contribuir a la determinación de una solución estable que responda al mejor interés del NNyA.

Otra de las evidencias, están en los datos actualizados donde, 238 NNyA con medidas excepcionales de protección que residen en Hogares Convivenciales. En la Provincia de Misiones, el 88% de los NNyA institucionalizados, se hallan actualmente por disposición de los órganos del Poder Judicial y solo un 8%, por organismos administrativos.

Es así que, son los Juzgados quienes en un 70%, disponen el ingreso de un NNA y, el 18% corresponde, a las Defensorías Oficiales de las distintas circunscripciones judiciales; el 4% ha sido dispuesto por la Dirección del Menor, Familia y Discapacidad, perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social, La mujer y La Juventud, -Órgano de Aplicación de la Ley Provincial II - N° 16, de acuerdo a lo establecido en el Decreto Reglamentario N° 871/2005, quien debe determinar las medidas excepcionales de protección de orden provincial. A su vez, el otro 4% corresponde a los Municipios, ya sea que cuenten con áreas específicas de niñez y adolescencia, o bien simplemente por medio de secretarías de Acción Social, sustentadas en el marco de la adhesión a la Ley de Protección Provincial, y en razón de los artículos 54 y siguientes de la misma.

En tal sentido, se observa que, todo procedimiento administrativo que implique la institucionalización de un NNyA, debe posteriormente, iniciarse el proceso de control judicial de legalidad. Las prácticas que se desarrollan en la provincia, desde hace tiempo, van en contrasentido ya que, los organismos judiciales, son los que adoptan las medidas excepcionales de protección.

En Misiones, la Ley que establecía los términos para que se decretara el estado de adoptabilidad, era la Ley XII – N° 20, la cual establecía un plazo de un (1) año desde que el NNA se halle institucionalizado y, los progenitores se hayan desentendido de los mismos. Este plazo, actualmente, no se encuentra vigente desde agosto del año 2015, luego que entrara en vigencia el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, el cual abrogó parcialmente, la Ley provincial y fijó estándares unificados para todo el país.

Cabe recordar que, la reglamentación de la Ley Nacional N° 26.061, nos marca el tiempo de las medidas excepcionales de protección, en particular las que implican la institucionalización de NNyA. En este sentido, el tiempo

establecido, por el artículo 607, inc. C. del Código Civil y Comercial de la Nación, es de 180 días, para que se superen las circunstancias que llevaron a la separación de los NNyA de sus familias. Implica que los organismos administrativos, resuelvan la situación de estos y, para el caso de no poder resolverlo, debe dictaminar sobre la declaración de situación de adoptabilidad y a partir de allí, el Juez interviniente, tiene 90 días para decretarla. Es decir que, un NNyA institucionalizado, debiera estar 270 días en esa condición, para que a partir de allí, se proceda a convocar a, pretensos adoptantes y, posterior adopción de los mismos. El escenario es que actualmente el 87 % de los NNyA institucionalizados en la Provincia de Misiones, superan estos plazos.

En tal sentido, observamos que el NNyA recorre varias instancias para poder superar su institucionalización; dicha situación finaliza cuando se produce la revinculación con su familia de origen; con la familia ampliada/extensa o referentes afectivos. Salvo que, hayan fracasado las medidas tendientes a esos fines, puede ser declarado en Situación de adoptabilidad, con miras a su posterior adopción.

Una medida excepcional de protección, implica la suspensión de los efectos jurídicos, de la responsabilidad parental (de una guarda o tutela según quien ejerza el cuidado del NNyA). Mientras dure su estadía, en un Hogar Convivencial, se encuentra en una incertidumbre jurídica; ya que, cotidianamente requerirá de autorización judicial o administrativa para desenvolverse en su vida. Es por ello que, el cumplimiento de los plazos establecidos, en la legislación vigente, es importante, teniendo en cuenta el escenario de inestabilidad jurídica en la que se encuentra, al estar institucionalizado.

Al realizar el análisis, del tiempo de permanencia de los NNyA residentes en las Instituciones Residenciales de Acogimiento Alternativo, el tiempo promedio de residencia es de 3 (tres) a 4 (cuatro) años.

El 85% reside en las instituciones, hace más de un año. El 50% lleva alojado entre 1 (uno) y 3 (tres) años. En este sentido, 1 (uno) de cada 4 (cuatro) Niño/a o Adolescente, se encuentra en la Institución desde hace 5 (cinco) años o más.

Desde las concepciones aún cristalizadas sobre los Niños/as y Adolescentes, es habitual escucharlos mencionarlos como “menores”. Aún, cuando la Ley, busca cambiar este paradigma. En la práctica, ni siquiera se

modificó la denominación del el Juzgado Correccional de Menores (Juzgado para casos Penales).

El juzgado atiende casos compartidos (Civiles y Penales) y entre las posibles mejoras, esperan separar estas instancias cuando se reglamenten. Al respecto, indican la saturación de los mismos, con trámites promedio de 6 a 8 mil causas, en el Juzgado de Familia, en los últimos años<sup>15</sup>. Como indicó la jueza (E6), ellos no pueden cambiar, *“esa nomenclatura, lo debe hacer la legislatura porque es una Ley”*. Aun así, Ella, utiliza los encabezados de sus notas con lo que dice la Ley Integral del Niño, Niña y Adolescente, pero su sello no asienta esa intención.

En cuanto a mejoras que emanan de la Ley de Protección Integral, se percibe la posibilidad de mejoras del sistema administrativo y mediante algunos programas puntuales, buscan sobrellevar situaciones específicas. Una de ellas, antes señalada es que, *“al no haber aún Hogares para niñas en conflicto con la Ley. Pero, en la Residencia Lucas, están prontos a resolver esta demanda, con la creación de dos módulos cercano a la misma propiedad, como otro ámbito de contención, para las niñas. Un modelo que se también, se necesitaría para municipios de la provincia como Oberá, Eldorado, etc.”* (EC-7).

Otra, es la experiencia que lleva adelante el Ministerio de Desarrollo Social provincial, es el denominado CAD (Centro de Admisión y Derivación), realizando acciones a fin de que, los adolescentes sean llevados a dependencias policiales, hasta tanto averigüen y confirmen, las supuestas situaciones delictivas cometidas. (EC-8).

---

<sup>15</sup> Juzgados. Ob. Cit. Pág. 76

## CONCLUSIÓN

En esta investigación, hemos intentado caracterizar el proceso de judicialización de Niños/as y Adolescentes (NNyA), de los Hogares Convivenciales de Posadas, buscando identificar, desde las miradas y marcos teóricos, las Representaciones Sociales (RS), imperantes en las instituciones intervinientes.

Al describir casos judicializados y, caracterizando el modo en que éstas se manifiestan sobre la niñez, en procesos de judicialización, nos permitió dimensionar las particularidades y representaciones objetivadas, que adoptan las intervenciones, desde las prácticas profesionales y sociales.

El análisis, ha revelado la complejidad de las prácticas de las instituciones involucradas, en lo cognitivo, afectivo y simbólico. En las matrices discursivas, los actores sociales construyeron y fundamentaron visiones coherentes, con las leyes vigentes, donde basan sus acciones diarias. Ya que, son grupos diferentes, al constituirse en ejecutores de las decisiones de los NNyA. Las (RS), en este sentido, comparten un mismo campo social que, los lleva a crear una representación común, desde las diferencias institucionales.

Como organizaciones, dentro del Estado, podemos ubicarlas como un “sistema complejo, de carácter socio-técnico y adaptativo; un sistema en el cual se conjugan factores de índole política, cultural, económica y social. Factores que se relacionan entre sí en forma complementaria, pero también presentan oposiciones y procesos paralelos”. (J .Etkin (2008:79), en Gestión Estratégica Planificada, 2011, pág. 6).

Toda representación, es una construcción de la realidad que se expresa en una figura pero, cada figura corresponde a un sentido. El análisis del sentido de las objetivaciones, construidas desde los Hogares atendidos por ONGs, demostró una mirada, aún proteccionista y filantrópica, por cuanto se apela a cruzadas solidarias o, pedidos de ayudas solidarias a la comunidad.

De modo que esta (RS), como herramienta para analizar la realidad, es la representación actual donde, el organismo de aplicación de la Ley marco, refleja la falta de poder ante la Justicia, cuando inicia los procesos de judicialización.

Sólo pueden acompañar mediante la “elaboración de informes” y no pueden rever los expedientes. La Justicia, no les da intervención ante hechos de vulnerabilidad, aunque les compete y podrían actuar de inmediato. Sin embargo,

naturalizan que en la práctica, se hace de otro modo. En referencia a esto, manifiestan que, hay “burocracia administrativa” y que, las “normativas vigentes” no ven las urgencias, de quienes tienen NNyA en sus instituciones.

Coincidiendo con Repetto y Andrenacci (2005), cuando señalan que,

“La Política Social del país, dependen de un conjunto de actores, instituciones y niveles del estado” si ellos interactúan de modo coordinado y/o complementario, enmarcados en leyes que los regulen, pueden generar sinergias en función de sus tareas, “sino las hace, se impone gradualmente una concurrencia entre niveles y sectores, frente a recursos escasos y blancos de creciente dimensión y movilidad, tiene consecuencias perversas”. (pág. 320).

La investigación, confirma que la judicialización de la niñez, tiene procesos que exceden los plazos legales. En referencia a la justicia, demostró a un poder influyente en el desarrollo del estudio; “El 99% de las acciones están dictadas por el Poder Judicial”. En tal sentido, las acciones judiciales, tienen un alto impacto en los NNyA, porque, “cuando un Niño/a, llega a esta instancia, el daño ya está hecho y la posibilidad de remediarlos son mínimas y escasas”<sup>16</sup>.

El estudio aporta la novedad, respecto a la permanencia de los NNyA residentes en las Instituciones Residenciales de Acogimiento Alternativo, en un tiempo promedio de 3 (tres) a 4 (cuatro) años. De igual modo, desde lo formal/legal, revela que la misma Ley (II-XVI), tiene suspendidas las creaciones de más Juzgados y, faltan reglamentaciones fundamentales para atender, exclusivamente, las cuestiones de la niñez.

En tal sentido, se pudo establecer que hay estructuras judiciales intervinientes y, administrativos de otros poderes, en la judicialización de la niñez. Que los mismos Hogares Convivenciales, son parte de este sistema de colaboración.

Esto, revela que, en la provincia de Misiones el 88%, de los NNyA institucionalizados, se hallan por disposición del Poder Judicial y, solo un 8%, por organismos administrativos.

Otro dato relevante que aporta la investigación es que, cuando el procedimiento administrativo implique la institucionalización de un NNyA, debe iniciarse el proceso de control judicial de legalidad. Sin embargo, las prácticas que se desarrollan van en contrasentido ya que, los organismos judiciales, son

---

<sup>16</sup> Entrevista Defensor (EC-7). Ob. Cit. Pág.58

los que adoptan las medidas excepcionales de protección. El escenario es que, el 87 % de los NNyA institucionalizados, en la provincia de Misiones, superan estos plazos.

Atendiendo al campo de las representaciones de las instituciones intervinientes, sostienen la tensión entre lo formal y lo real, a través de las oposiciones, entre lo procedimental y lo declarativo, (hacer y decir), el lenguaje formal y el lenguaje ordinario, (o sistemas simbólicos diferentes).

En tal sentido, desde los organismos involucrados, en el proceso de judicialización, los NNyA son parte de las disputas de estructuras edilicias y administrativas. Con un crecimiento estructural mayor, en el Poder Ejecutivo, que en el Judicial.

En cuanto a los recursos económicos, hay una relación desigual. El organismo de aplicación no tiene recursos propios, pero la Defensoría y el Hogar de Día, sí lo tienen. En tal sentido, hay que considerar el sistema de presupuesto que ejecuta Misiones, desde el concepto de tradicional:

“Es un modelo de presupuesto centrado exclusivamente en los gastos o erogaciones del Estado (...). Se utilizan como criterio, repetir el presupuesto anterior, con los incrementos o ajustes que consideren necesarios, en función de valoraciones (...), se hace proyección lineal (...), no es eficiente el organismo que gasta menos, sino el que gasta más, para no perder las partidas asignadas (...).” Agüero, 2015 (Pág.50).

Otro aspecto que se considera son también, las partidas presupuestarias nuevas, para las instituciones inauguradas. Es así que supone, manejos discrecionales diferentes. Favorece una mayor concentración de fuente laboral.

Sin embargo Agüero (2015), advierte sobre la dificultad que presenta el modelo (Presupuesto tradicional), es el control” (...) suele utilizarse un tipo de control formalista y legalista, destinado solo a verificar si se cumplieron los procedimientos legales, contables y administrativos establecidos (...)” (Ídem anterior).

Finalmente, es claro que hay un esfuerzo del Estado en atender la problemática de la niñez, en particular en Posadas. Aun así, tiene casos puntuales de reincidencia de fuerte connotación “cultural”, con características de mendicidad, sin embargo, puede verse casos de la niñez no resueltos, que vinculan a lo judicial y, dependen de reformas legislativas, que están en proceso.

Concretamente, esta instancia, podemos mirarlo como gestiones de gobierno: “que pone énfasis en los procesos, a través de las cuales, se articulan recursos y, por la otra, la que pone el foco en la porosa frontera entre el estado y la sociedad, en el proceso de constitución de la demanda” (M. Chiara (2009:60), en *Gestión Estratégica Planificada*, 2011, pág.6).

Particularmente, la provincia de Misiones viene trabajando con recursos propios y nacionales la problemática de la niñez y adolescencia, con Políticas inclusivas y participativas. Ello queda demostrado, en la reducción de casos de vulnerabilidad social y la extensión de Hogares convivenciales a otros municipios, como también, la creación de dos Hogares Día más.

Sin embargo, como indican Repetto y Andrenacci (2005),

“La construcción de mecanismos de responsabilidad en la gestión de Políticas Públicas, tiene como objetivo de restaurar el valor del servicio público, a través de tres herramientas importantes: los procedimientos garantes de transparencias (visibilidad pública efectiva de la gestión), los procedimientos garantes de rendición de cuentas (instancias de control ciudadano ex post) y los mecanismos de evaluabilidad.”(pág. 325).

En tal sentido, podemos relacionar este aspecto de la evaluabilidad, como un factor determinante de carácter ex post. Consideramos que, este tipo de evaluación, permite analizar los criterios de eficacia, eficiencia y productividad.

En igual criterio de, Pichardo Muñiz (1992), al “entender la evaluación como actitud de conocimiento, para orientar los procesos de toma de decisiones nacionales o institucionales, que permiten la construcción del futuro, implica ubicarla como parte integrante y central de la intervención planificada” (Pág., 150).

En este escenario, posible, ya que no intentamos una acción intervencionista, pero a luz de los resultados, nos impulsa la mirada hacia correcciones de la Política Social. En el campo de los proyectos sociales, como se dijo, la evaluación ex post es la más desarrollada metodológicamente y la que ha tenido mayor aplicación. Ella puede ser de procesos o impacto, según lo plantea, Cohen Ernesto y Franco Rolando, (1992:218).

Sin embargo, y como resultado de esta investigación, coincidimos que,

“En la práctica, los mecanismos de monitoreo y evaluación, en la mayoría de los casos, están incorporados sólo formal o superficialmente a la práctica de la gestión. No existe aún acuerdos generalizados y de implicancia sobre el valor

que generan las evaluaciones (incluyendo monitoreos) de las decisiones y acciones en materia de política social”, Repetto y Andrenacci (pág.326).

En ese sentido, es pertinente resaltar la necesidad e importancia de revisar los aspectos aquí señalados, sobre las “Representaciones Sociales” (RS) en torno a la infancia, mayormente imperantes en las instituciones estatales y no estatales, responsables del diseño y ejecución de las Políticas y Programas Sociales, de Protección de la Niñez en Misiones.

Sobre todo, cuando el marco legal está vigente e incorporado transversalmente, por la perspectiva de Derechos Humanos, en el marco del Paradigma de los Niños, Niñas y Adolescentes, como sujetos plenos de derechos, en el país y la provincia de Misiones, en particular. La nueva Ley autoriza al Estado (entiéndase Poder Ejecutivo) a adoptar las medidas proteccionales (Art. 33), como así también, una vez agotadas aquellas, lo autoriza a disponer las medidas excepcionales (Art. 39), consistiendo éstas últimas en la separación del niño, de su ámbito familiar y, la ubicación del mismo, en ámbitos familiares alternativos e incluso, permite su institucionalización, por un determinado lapso de tiempo<sup>17</sup>.

Desde esas RS, podemos sintetizar que, para algunos, están en una nueva etapa hacia los procesos de “re-definiciones” y readecuaciones de todo el funcionamiento del nuevo paradigma del niño como sujeto de derecho. *“El niño es sujeto, no objeto. Si una ONG que atiende a niños, suple al Estado, está bien que reciba un subsidio. Pero debe cumplir y debe ser controlada porque, sino los hacen trabajar o, no rinden los fondos que les asignan”*<sup>18</sup>.

En otros, puede naturalizarse que los plazos de permanencia en Hogares Convivenciales, notablemente excedidos; conciben, que los organismos judiciales, son los que adoptan las medidas excepcionales de protección; Continúan con la denominación de “Menores”, cuando ya debería ser utilizado en términos de RS, conceptuales y en la práctica cotidiana de las políticas sociales de infancia, lo que establece el nuevo Paradigma. Es aún la mirada filantrópica de instituciones y ONGs hacia la niñez. *“En los Hogares ese tiempo de exceso puede verse como un uso...hay Hogares que son muy buenos y andan muy bien, y otros que, están a cargo de los Hogares, viven de eso...y*

---

<sup>17</sup> La Convención sobre los Derechos del Niño. Ob. Cit. Pág. 17

<sup>18</sup> Entrevista **Subsecretaria de Atención Integral Comunitaria de la Niñez, Adolescencia y Familia- EC-10**. Ob. Cit. Pág.62

*no debiera ser así...los fondos que destina el Estado son usados para otras cosas*<sup>19</sup>.

Los modos en que se cristalizan dichas Representaciones Sociales, favorecen la vulneración de derechos de la niñez, ante un Estado que, debe ser el garante del cumplimiento de las leyes que los protegen. Se piensa que sería lógico, la pronta creación del Juez del Niño, Niña y Adolescente y con ello, podrían des-judicializar con más celeridad los casos existentes, *“Hoy el 99% de las acciones están dictadas por el Poder Judicial”*.<sup>20</sup> El organismo de aplicación de la Ley debería tener protagonismo, ante casos de vulnerabilidad de los NNyA, evitando así la instancia judicial, ya que al hacerlo la Justicia, invalida la intervención del Ministerio. *La Dirección de Infancia, debe ser fortalecida, no debe ser un órgano sin capacidad operativa*<sup>21</sup>.

Se estima necesario que el ámbito del poder ejecutivo diseñe y ejecute las políticas públicas y sociales de forma más articulada con el poder judicial, en una relación más horizontal entre ambos, no jerarquizadas, a fin de favorecer la promoción y el ejercicio más pleno de los derechos de la infancia. Asimismo, sería oportuno, una definición de programas sociales que modifiquen la mirada del NNyA cosificado. *“Es en el ámbito de las Políticas Públicas donde pueden visibilizarse acciones”*<sup>22</sup>.

De lo contrario, las acciones y materializaciones de los actores involucrados en los procesos de judicialización, llevan a repetir historias de vidas que muchas veces, son tomados en medios de comunicación social y recién allí, se actualizan aspectos constitucionales de derechos, de los Niños, Niñas y Adolescentes, en Hogares Convivenciales.

---

<sup>19</sup> (EC-10). Ob. Cit. Pág. 61

<sup>20</sup> (EC-7) Ob. Cit. Pág. 58

<sup>21</sup> (EC-7). Ob. Cit. Pág. 58

<sup>22</sup> (EC-7). Ob. Cit. Pág. 58

## Bibliografía

Agüero, Juan Omar. Administración financiera pública y social. Posadas: Editorial Universitaria. Universidad Nacional de Misiones. 2015.

Andrenacci, Luciano (compilador), "Problemas de Política social en la Argentina contemporánea" Universidad Nac. Gral Sarmiento, 2006, Ed. Prometeo libros.

Andrenacci, Luciano y Soldano Daniela, "Aproximación a las teorías de la Política social a partir del caso argentino" ..Instituto del Conurbano, UNGS Y UBA. Argentina y Lima. Trabajos conjuntos, 1999/2002.

Ariès, Philippe L'Enfant et la Vie Familialesousl `AncienRégime, Plon, París, 1960. Traducción: El niño y la vida familiar en el antiguo Régimen, Taurus, Madrid, 1987.

Aversa, María Marta, "Infancia abandonada y delincuente. De la tutela al patronato público (1910-1931), en Lvovich, Daniel y Suriano, Juan –editores- Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952, Prometeo-UNGS, Buenos Aires, 2006.

Basualdo, Eduardo, Sistema Político y modelo de acumulación: tres ensayos sobre la Argentina actual, 1° Ed. Buenos Aires, 2001.

Bourdieu, Pierre. Efectos de lugar. 1° edición francesa, 1993; 1° edición en español abreviada 1999. 1° reimpresión 2000.

Bourdieu, Pierre y Loic Wacquant), *Respuestas. Por una antropología reflexiva*, México, Grijalbo. "2. La lógica de los campos", "3. *Habitus, illusio* y racionalidad" y "La práctica de la antropología reflexiva":1995.

Casas, Ferran. Infancia perspectivas psicosociales, Paidós, Barcelona, 1998.

Chejtman, F. A. (2012). *Planificación de Políticas, programas y proyectos Sociales (UNICEF)*. Obtenido de Unicef/Argentina/spanish/planificacion/sippec\_uni\_planificacion.pdf: [http://unicef.org/argentina/spanish/planificación\\_uni\\_planificacion.pdf](http://unicef.org/argentina/spanish/planificación_uni_planificacion.pdf).

CEPAL. Desarrollo Social Inclusivo, Conferencia Regional sobre desarrollo Social en América Latina y el Caribe. Lima, Perú: Naciones Unidas CEPAL. 2015.

Chiara Magdalena. María Mercedes Di Virgilio. Gestión de la política social: conceptos y herramientas. [Compiladoras Et al.] - 1a ed. - Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2017.

Cillero Bruñol, Miguel "Infancia, autonomía y derechos", Editorial Mimeo, 1997.

Cohen E. Y Martínez R. (S/D) Manual Formulación, Evaluación y Monitoreo de Proyectos Sociales. CEPAL. Documento de trabajo. <https://es.scribd.com/doc/3247279/Manual-dds-200408-CEPAL-ONU>.

Cohen Ernesto y Franco Rolando. Evaluación de Proyectos Sociales. Editorial Siglo XXI Editores. Mexico. Cap 4.1992.

Cunningham, Hugh Children and Childhood in Western Society Since 1550, Longman, London-New York, 1995.

Danani, (compiladora): Política Social y economía social. Debates fundamentales. Editorial: UNGS/Altamira/Osde. 2004.

Defensoría de los derechos del Niño, N. y. *defensoriadennya.misiones.gov.ar*. Obtenido de *defensoriadennya.misiones.gov.ar*: <http://www.defensoriadennya.misiones.gov.ar/>. 2017.

De Mause, Lloyd Historia de la infancia, Alianza, Madrid, 1994.

Durkheim, Émile, *Las reglas del método sociológico*, Buenos Aires, La Pléyade. "I. Qué es un hecho social" y "II. Reglas relacionadas con la observación de los hechos sociales". 1895 (1987).

Durán-Strauch, Ernesto; Camilo Andrés Guáqueta-Rodríguez; Astrid Torres-Quintero. (s.f.). *Sistema de Información Científica Redalyc*. Obtenido de Sistema de Información Científica Redalyc: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=7732159> . 2005.

Falappa, Fernando y Andrenacci, Luciano. “*La Política Social de la Argentina democrática: 1983 – 2008*”. Serie: 25 años 25 libros; N° 25. Universidad Nacional de General Sarmiento – Biblioteca Nacional. 2009.

Fernández Arroyo, Nicolás Loren Schejtman. Planificación de políticas, programas y proyectos Sociales. UNICEF. [http://www.unicef.org/argentina/spanish/cippec\\_uni\\_planificacion.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/cippec_uni_planificacion.pdf).2012.

Grassi, Estela. La Política social y las necesidades sociales y el principio de igualdad. Reflexiones para un debate post-neoliberal, en Es posible pensar una nueva política social para América Latina. Quito: FLACSO/ Ministerio de Cultura.2008.

Guber, Rosana. *La Etnografía*. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores. 2011.

Guber, Rosana. El Salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo. 1ra. Ed. Editorial Paidós. Buenos Aires. 2004.

Lionetti Lucia y Miguez Daniel. Las infancias en la historia Argentina intersecciones entre prácticas. Discursos e instituciones (1890-1960) Prohistoria ediciones. (Compiladores), Rosario 2010.

Marafon Giovanna. Red revista científica. América Latina y el Caribe. *Sistema de Información Científica Redalyc*. Obtenido de Sistema de Información Científica Redalyc: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=287132694016>.2014.

Martínez, S. C. Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas.2011.

Mendicoa Gloria Edel. Evaluación Social. La fase ausente de la agenda pública. Editorial Espacio. Cap VII.2006.

Misiones, V. d. (2017). *vicegovernacion.misiones.gov.ar*. Obtenido de vicegovernacion.misiones.gov.ar:<http://www.vicegovernacion.misiones.gov.ar/o>

bservatorio.

Montserrat Pérez Contreras, María de. Instituto de investigación jurídica UNAM. México. *Redalcy.org*. Obtenido de *Redalcy.org*: <http://www.redalcy.org/articulo.oa?id=42728900010.2013>.

Mokate Karen Marie. Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir? Series Documentos de Trabajo I-24 Washington, D.C.2001.

Muñiz Arlette Pichardo (s/d) Evaluación del Impacto Social. El valor de lo humano ante la crisis y el ajuste. Editorial Lumen – Hvmánitas. Bs. As. Parte II. Cap. IV.

Nirenberg, Olga. CEADEL N° 50, Buenos Aires, Marzo 2013, (Ponencia presentada en el *Congreso Internacional de Investigadores Sobre Juventud*, La Habana, Cuba, 4 al 8 de marzo, 2013).

Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo. "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" en *Revista Venezolana de Desarrollo*. 1982.

Pérez, J. N. Fundamentos teóricos para un análisis efectivo de las Políticas Públicas. URDEVAL, 103-118.2000.

Pollock, Linda A. Los niños olvidados. Relaciones entre padres e hijos de 1500 a 1900, FCE, México, 1990.

Ragín, C. C. *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos*. Bogotá, Colombia: Siglo del hombre editores. 2007.

Repetto, L. A. "Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía" en Molina, Carlos Gerardo (editor): *Universalismo básico: hacia una nueva política...* Washington: BID-Planeta.2006.

Observatorio de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en Misiones. Con apoyo de UNICEF (Especialista en Monitoreo e Inclusión Social Sebastián Waisgrais). 2017. Situación de Niños Niñas y Adolescentes con medidas de protección alojados en instituciones de acogimiento –.

Suriano, Juan “El trabajo infantil”, en Torrado, Susana –compiladora- Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario. Una historia social del siglo XX, EDHASA, Buenos Aires, 2007.

SNNAF- Ministerio de Desarrollo de la Nación. *Introducción al sistema de protección de derechos*. Cuadernillo Desafíos N° 3. En conjunto con la Universidad de Trabajo Social (UNER). Buenos Aires: Talleres Gráficos Servicop.2017.

Torrado, Susana. Historia de la familia en la Argentina moderna (1870-2000). 1ª Ed. Buenos Aires: Ediciones de la Flor, 2003.

Unicef. (2006) *Unicef.org/Argentina*. Obtenido de: <https://www.unicef.org/argentina/spanish/>.

Unicef. (2006) *Unicef.org/ Argentina/Glosario*. Obtenido de: <https://www.unicef.org/argentina/spanish/3.Glosario.pdf>

Unicef. (1992) Análisis de situación: Menores en circunstancias especialmente difíciles. Argentina. Obtenido de: <https://www.unicef.org/argentina/spanish/3.Glosario.pdf>.

Unicef: Situación de Niños, Niñas y Adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina, Año 2012, Pág. 21- 24. Obtenido de: <http://www.vicegubernacion.misiones.gov.ar/observatorio/images/Informes/PoblacionTotalMisiones.html>.

Universidad de San Martín; Universidad de Costa Rica. La construcción del beneficiario en los programas sociales dirigidos a Niñas, Niños y Adolescentes en el área metropolitana bonaerense. *Revista de Ciencias Sociales (Cr)*, 92.2012.

Vargas, C. S. La evaluación y el análisis de Políticas Públicas. *Revista Opera*, 23-51.2009.

Vasilachis de Gialdino, I. *Métodos Cualitativos I*. Buenos Aires: CEIL- CONICET/FLACSO. 1993.

Vieytes, R. *Metodología de la investigación en organizaciones, mercado y sociedad: epistemología y técnica*. 1ª Ed. Buenos Aires: Editorial de las Ciencias.2004.

## Referencias Bibliográficas

---

<sup>i</sup> Defensoría de los derechos del Niño, N. y. (2017). *Defensoría de nnya. misiones.gov.ar*.

<sup>ii</sup> Seleccionamos puntualmente 3, con el criterio de tomar el primer gobierno democrático y la gestión continuada del gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner.

<sup>iii</sup> Fuente. Unión Cívica Radical Comité Nacional  
[www.ucr.org.ar/public/documentos/alfonsin101283.rtf](http://www.ucr.org.ar/public/documentos/alfonsin101283.rtf)

<sup>iv</sup> Néstor Kirchner 25 de Mayo de 2003 –Diario de Sesiones, Cámara de senadores de la nación (Nº121)

<sup>v</sup> Dirigía el Hogar de Niños El Refugio, donde recibía a chicos derivados de la Justicia que eran sacados de la tutela de sus mayores por distintas razones. La Asociación Civil Solidaridad Niños de la Calle, fundada en el año 1999 por Isabel Herrera, adquiere el carácter jurídico en el año 2000. Dando nacimiento así, al Hogar de Niños de la Calle “El Refugio”. Falleció en un accidente, en Mayo de 2011.

<sup>vi</sup> Cápita Universal -Decreto Provincial N° 959/2016

<sup>vii</sup> La Defensoría de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes fue creada por ley provincial N° IV-52 y ley (30/09/2010), designado por Cámara de Diputados y puede ser removido también por ella.

<sup>viii</sup> La Ley Nacional de Patronato de Menores N° 10.903 (publicada en el Boletín Oficial el 27/09/1919) o Ley Agote, rigió en nuestro país durante ochenta y seis años. Esta ley, como toda normativa refleja indudablemente la realidad social de la época en que fue dictada, los principios y las reglas de la sociedad de fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX. (Cfr.) Méndez Costa, María J.-Murga, María Eleonora; Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Encuadre Internacional latinoamericano y provincial argentino. Publicado en La Ley 2006-A, 1045.

<sup>ix</sup> La provincia de Misiones, desde el 2001, cuenta con una ley provincial de Protección de la Infancia, la ley II N° 16 (ex ley 3.820), cuya finalidad es garantizar la protección integral de todos los derechos de los niños misioneros

<sup>x</sup> En adelante para simplificar la denominación Niños, Niñas y Adolescentes. Sigla aceptada también por UNICEF.

<sup>xi</sup> <https://salud.misiones.gob.ar/autoridades/>

<sup>xii</sup> Banca (2012-2015) por el partido de Renovación de la Concordia Social.

<sup>xiii</sup> El Registro Único de NNyA Institucionalizados (RUNNAI), a cargo de esta Defensoría de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes de la Provincia

---

de Misiones, surge cumplimentando la Ley IV – N.º 52 “CAPÍTULO II: Registro Único de Niños, Niñas y Adolescentes Institucionalizados. Artículo 15.

<sup>xiv</sup> Cápita Universal -Decreto Provincial N° 959/2016

<sup>xv</sup> [http://www.desarrollosocial.misiones.gov.ar/interna\\_autoridades.php](http://www.desarrollosocial.misiones.gov.ar/interna_autoridades.php)

<sup>xvi</sup> Implementado en Misiones dentro del ámbito del Ministerio Gobierno; Desarrollo Social y Poder Judicial. de Su Objetivo es alojamiento transitorio de personas menores de 18 años, que resulten detenidas por personal de las fuerzas de seguridad por presunta comisión de un delito. Alojamiento mínimo de 12 horas y máximo de 24 hs. Diseñó pautas de funcionamiento. De allí se determina si es punible o no.

<sup>xvii</sup> Sistema de pago de boleto electrónico que se utiliza en el transporte público de pasajeros en la zona metropolitana (Posadas, Garupá y Candelaria) <http://subemisionero.com.ar/>

<sup>xviii</sup> Gobernador de la provincia, Lic. Hugo M. Passalacqua (2016-2019)

<sup>xix</sup> Gestión del gobernador Dr. Maurice F. Closs (2012-2015)

<sup>xx</sup> La Fundación es una organización sin fines de lucro que asiste, y alberga a niños y jóvenes de ambos géneros, de 3 a 18 años de edad. Dichos niños son derivados por un ente gubernamental ya que por alguna razón los separaron de su núcleo familiar (abandono, explotación, violencia etc.) en la provincia de Misiones, Argentina. <http://www.fundaciontuparenda.org.ar/>

<sup>xxi</sup> Entrevista de Campo (En adelante sigla EC) 1

<sup>xxii</sup> Ley 26061- Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Objeto. Principios, derechos y garantías. Sistema de protección Integral. Órganos administrativos. Financiamiento. sanc. 28/09/2005; promul. 21/10/2005; publ. 26/10/2005

<sup>xxiii</sup> Refiere a la nota formal que presentaron al Gobierno de la provincia.

<sup>xxiv</sup> El Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Misiones, a través de la Acordada N° 16 de fecha 11 de junio de 2008, aprobó el Instructivo para la Intervención del Gabinete Psicológico de Cámara Gesell. Herramienta probatoria, como es la Cámara Gesell, permite que se apliquen técnicas que tiendan a evitar la re-victimización provocada por las múltiples declaraciones que deben prestarse durante todo el proceso judicial, garantizando a su vez el debido proceso

[https://www.jusmisiones.gov.ar/files/Nuevas\\_dependencias/camaragesell.pdf](https://www.jusmisiones.gov.ar/files/Nuevas_dependencias/camaragesell.pdf)

<sup>xxv</sup> Existe un Registro Único de Aspirantes a la Adopción – Superior Tribunal de Justicia de Misiones - <https://ruaam.jusmisiones.gov.ar/>

<sup>xxvi</sup> Para ello está el Registro Único de Aspirantes a la Adopción en Misiones Rivadavia 2035 de Posadas (<https://ruaam.jusmisiones.gov.ar/>)