Documentos del Observatorio

Universidad Nacional de General Sarmiento

Recorrido histórico-institucional y aproximación desde los datos

UNA MIRADA AL SISTEMA DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA EN EL CONURBANO BONAERENSE

Autores: Carolina Foglia [1] y Martín De Paula [2]

A más de 10 años de la sanción y puesta en vigencia de las leyes provinciales 13.298 y 13.634, se evidencian avances en la creación y el fortalecimiento de los distintos espacios institucionales que, en los diferentes niveles de gobierno y en la sociedad, se encargan de velar por la promoción y protección de los niños, niñas y adolescentes de la Provincia de Buenos Aires. A su vez, es necesario considerar que existen una serie de desafíos por abordar.

1 ***Carolina Foglia*** *es Licenciada en Ciencia Política (UBA). Magister en Diseño y Gestión de Programas Sociales (FLACSO Argentina). Investigadora Docente del Área de Estado, Gobierno y Administración Pública del Instituto del Conurbano, UNGS. Docente de la Carrera de Ciencia Política de Facultad de Ciencias Sociales (UBA) y de cursos de Postgrado (FLACSO- UNTREF). Investiga sobre procesos de formulación e implementación de políticas sociales en los niveles subnacionales de gobierno, particularmente en la Provincia de Bs. As. Investigadora del Observatorio del Conurbano Bonaerense.*

2 ***Martín De Paula*** *es Licenciado en Política Social de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Maestrando en Políticas Públicas y Desarrollo en FLACSO - sede académica Argentina. Consultor en el área de Monitoreo e Inclusión Social de UNICEF Argentina. Colaborador del Observatorio del Conurbano Bonaerense.*

La sanción de la **Ley N° 13.298** en el año 2005, vigente a partir del año 2007, constituye un hito en la historia de la intervención estatal en torno a los niños, niñas y adolescentes (en adelante NNyA) en la Provincia de Buenos Aires. Junto a la **Ley 13.634**, que rige el Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil, conforman dos leyes principales dentro del marco jurídico provincial para NNyA.

Esta normativa se sanciona contemporáneamente a la **Ley nacional N° 26.061**, instituyente del Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de NNyA y, en consonancia con esta, organiza el mencionado sistema en la jurisdicción bonaerense. Ambas legislaciones son herederas de los principios establecidos en la Convención Internacional de los Derechos del Niño, sancionada en 1989, puesta en vigor en 1990 e incorporada al plexo constitucional argentino en el año 1994.

Previamente a la adopción de esta legislación, la Provincia de Buenos Aires se regía por el **Decreto-Ley N° 10.067** de la última dictadura cívico-militar argentina, que encarnaba el llamado "Patronato de Menores", concordando con su par nacional la **Ley N° 10.903 o Ley "Agote"** -en referencia al legislador impulsor-, sancionada a principios del siglo XX y con plena vigencia durante toda esta centuria.

El "Patronato", en tanto estructura jurídico-política tenía su centro en el Poder Judicial, particularmente en el fuero de menores. Los jueces de menores eran quienes gozaban de la facultad de decidir sobre la situación de aquellos NNyA en situación "irregular", es decir en estado de abandono o peligro moral y material para la sociedad, por desarrollar la mendicidad y la vagancia, concurrir a sitios inmorales o de juego, o vender periódicos u objetos en las calles o lugares públicos. Estos NNyA eran denominados "menores", para diferenciarlos de la infancia normal que contaba con familias que ofrecían garantías para su crianza

y, el deber del Estado era disciplinarlos y tutelarlos.

Las competencias que gozaba el Poder Judicial eran amplias, abarcando desde la actuación en casos de comisión de un delito, otras relativas a la protección asistencial, hasta algunas vinculadas al derecho de familia (patria potestad, adopciones, etc.).

En el caso de la provincia de Buenos Aires era el juez de menores, en concurrencia con los Asesores de Incapaces y la Subsecretaría del Menor y la Familia del Poder Ejecutivo Provincial, el responsable de adoptar las medidas tutelares pertinentes para proporcionarle a ese NNyA el amparo necesario. Esta intervención usualmente suponía la separación del NNyA de su familia y su internación en instituciones reformadoras, concebidas en tanto instituciones totales en donde los NNyA desarrollaban actividades recreativas, educativas, formativas, alimentarias. Es decir que toda su vida trascurría puertas adentro de estos dispositivos.

Las nuevas normativas nacionales y provinciales redefinen este modelo tutelar quitando prerrogativas al Poder Judicial, particularmente aquellas que judicializaban la problemática social derivada de la pobreza por medio de medidas punitivas y, adoptan un enfoque de la infancia que parte de la consideración y afirmación del niño como sujeto de derechos.

Asimismo, se produce un rediseño institucional. La legislación nacional (Ley 26.061) conforma un sistema de protección integral de derechos de las niñas, niños y adolescentes, organizado en tres niveles:

a) Nivel **nacional,** integrado por el organismo especializado en materia de derechos de infancia y adolescencia dependiente del Poder Ejecutivo Nacional: la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF).

b) Nivel **federal,** conformado por el órgano de articulación y

concertación para el diseño, planificación y efectivización de políticas públicas en todo el territorio de país: Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia (COFENAF).

c) Nivel **provincial**, a cargo del órgano local de planificación y ejecución de las políticas de niñez y la adolescencia en la jurisdicción correspondiente.

La normativa bonaerense (Ley 13.268), por su parte, diseña una nueva organización institucional, colocando el énfasis en las áreas sociales del nivel provincial y municipal, a las cuales asigna diversas competencias, en tanto instancias administrativas garantes del acceso, ejercicio efectivo y/o la restitución de derechos de NNyA.

En el nivel central provincial, a partir de la gestión de la gobernadora María Eugenia Vidal, se crea el **Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia (OPNyA)** dependiente del Ministerio de Desarrollo Social provincial, situación que modifica la organización institucional previa que tenía a la Secretaría de Niñez y Adolescencia con rango ministerial como organismo rector en la materia. El OPNyA tiene a cargo el diseño y ejecución de las políticas dirigidas a esta población. A la vez, la ley 13.298/07 crea una **Comisión Interministerial**, espacio de articulación y concertación del que participan representantes de casi todos los ministerios bonaerenses, responsable de la formulación de un Plan de Acción interministerial bianual y de la elaboración de un sistema de monitoreo y evaluación del mismo, con acciones a ser ejecutadas desconcentradamente en los Municipios (artículo 23); un **Observatorio Social** dependiente del OPNyA (artículo 24 [3]) y por último, el **Defensor del Niño** (artículo 16 [4]), que al igual que en el ámbito nacional aún no ha sido nombrado. Es importante mencionar también al **Consejo Provincial**

3 *Organismo provincial de Niñez y Adolescencia: http://www.snya.gba.gob.ar/index.php/promocion-y-proteccion-de-derechos/las-instituciones-de-la-ley/observatorio-social Visitado el 11/11/2016*

4 *Organismo provincial de Niñez y Adolescencia: http://www.snya.gba.gob.ar/index.php/promocion-y-proteccion-de-derechos/las-instituciones-de-la-ley/observatorio-social/item/56-el-defensor-del-ni%C3%B1o-art%C3%ADculo-161 Visitado el 11/11/2016*

de Niñez y Adolescencia (creado por Decreto Provincial 562 en el año 2015) instancia interjurisdiccional de planificación, coordinación y articulación entre los Municipios y el Organismo Provincial en la materia, en donde participan otros efectores provinciales del Sistema de Promoción y Protección de Derechos.

Asimismo, entendiendo que era importante gestionar localmente los problemas de la niñez y adolescencia, y en oposición al tradicional centralismo, se crearon dispositivos de atención y protección a nivel territorial:

- **Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos**: Cuya función es facilitar el acceso de NNyA con derechos amenazados y/o vulnerados, a programas disponibles en su comunidad y formular propuestas de resolución alternativas a la separación del NNyA de su familia ante conflictos familiares.

- **Servicios Zonales de Promoción y Protección de Derechos**: Cuya función es coordinar y supervisar el funcionamiento de los Servicios Locales. Se erigen como instancia superadora de resolución de conflictos, agotada la instancia local. Son los responsables de la recopilación estadística de información del nivel local.

- **Consejos Locales de Niñez y Adolescencia**: su función es formular el plan de acción territorial para la protección y promoción de los derechos de NNYA. Participan representantes de diferentes áreas municipales, organizaciones sociales del territorio vinculadas con la temática, efectores de educación, salud y de otras políticas sociales provinciales con presencia en el municipio, representantes de Universidades, de colegios profesionales y del Poder Judicial. (ver mapa)

Tanto los Servicios Locales como los Zonales son unidades técnico-

operativas ubicadas en la base del sistema. Mientras que los últimos constituyen instancias desconcentradas del nivel central, siendo representantes en el territorio del organismo provincial de Niñez y Adolescencia; los primeros son el ámbito local de aplicación de las acciones. Estos dependen del Servicio Zonal pero a la vez son servicios municipales con recursos humanos, presupuesto e inscripción institucional en la orgánica del gobierno local (Moro, 2011) [5] .

Actualmente, existen 24 Servicios Zonales en la Provincia de Buenos Aires, coincidente con las Regiones Educativas establecidas por la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. De estos, 8 están ubicados en el Conurbano Bonaerense: Almirante Brown, Lomas de Zamora, San Isidro, San Martín, Quilmes, Morón, Moreno y La Matanza [6].

Por su parte, la instalación de un Servicio Local de Promoción y Protección de derechos supone previamente la firma de un convenio entre la autoridad local y la provincial. A fines del año 2016, de los 24 municipios del Conurbano Bonaerense aún no habían firmado convenio Ituzaingó, San Isidro, José C. Paz, Florencio Varela y Berazategui [7].

En relación a los Consejos Locales, según un relevamiento realizado por el Observatorio Social Legislativo en 125 municipios de la Provincia para el año 2014, un 25% de estos contaba con Consejo Local creado, es decir alrededor de 31 municipios. De estos, pertenecían al Conurbano José C. Paz, Moreno, San Isidro, San Miguel, Tigre, Almirante Brown, Lomas de

5 Moro Javier (2011), Los servicios locales y la perspectiva territorial. Cambios y continuidades en las políticas de niñez y adolescencia en el Conurbano. Ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba.

6 Organismo provincial de Niñez y Adolescencia: http://www.snya.gba.gov.ar/index.php/promocion-y-proteccion-de-derechos/recursos-promocion Consultada el 8/11/16.

7 Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. Observatorio Social Legislativo. https://www.hcdiputados-ba.gov.ar/osl/documentos/ninez/Dimensi%C3%B3n%20NNYA%20en%20el%20Sistema%20de%20Promoci%C3%B3n%20y%20Protecci%C3%B3n.pdf Consultada el 11/11/2016

Zamora, Lanús, La Matanza, Quilmes (OSL, 2014) [8] .

Según datos del Registro Unificado de Niñez y Adolescencia (REUNA) [9], los Servicios Zonales y los Servicios Locales han abordado en la Provincia de Buenos Aires a 20.900 NNyA en el año 2013, 20.600 en el año 2014 y, en el primer semestre de 2015, habían abordado 15 mil NNyA con diferentes derechos vulnerados. Al analizarlos por edad, la mayoría de los chicos abordados pertenecía al grupo etario entre 12 y 17 años. La problemática respecto de la cual se atendió a un mayor porcentaje de NNyA es el maltrato infantil (52,2%) seguida por la conflictividad vincular (13,6%) y, luego por la ausencia de un adulto responsable (8%) [10].

Si se analizan las medidas de abrigo (aquellas medidas de protección excepcional de derechos, que tienen como objeto brindar al niño, niña o adolescente un ámbito alternativo al grupo de convivencia cuando en éste se encuentren amenazados o vulnerados sus derechos), se observa que sólo en el año 2014 en los Servicios Zonales del Conurbano Bonaerense (24 partidos) se tomaron 2.154 medidas, de un total de 4357 en toda la provincia de Buenos Aires. Se destacan los Servicios Zonales de San Isidro (455 medidas), San Martín (396 medidas), La Matanza (273 medidas) y Quilmes (271 medidas de abrigo). (Ver indicador)

En la misma línea, un relevamiento de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y UNICEF realizado en 2014, muestra que en la provincia de Buenos Aires había 3451 NNyA sin el cuidado de sus padres, el 99% de ellos residían en dispositivos de modalidad institucional y sólo el 1% (21 niños y niñas) en dispositivos de cuidado familiar. El número de NNyA sin cuidados parentales de la provincia se redujo un 42% entre

8 Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. Observatorio Social Legislativo, https://www.hcdiputados-ba.gov.ar/osl/documentos/adolescencia/Dimensi%C3%B3n%20sistema%20de%20promoci%C3%B3n%20y%20protecci%C3%B3n.pdf Consultada el 01/02/2017

9 Organismo provincial de Niñez y Adolescencia http://indicadores.snya.gba.gob.ar/indicadores/quees.do Consultado el 11/11/2016

10 Organismo provincial de Niñez y Adolescencia: http://indicadores.snya.gba.gob.ar/indicadores/principal.do?grupo=1&indicador=6 Consultado el 14/11/2016.

2011 y 2014 [11] . Si se analizan los motivos de institucionalización, el mayor porcentaje se observó por maltrato físico, en el 23% de los casos [12].

El análisis de la cuestión del maltrato infantil, puede complementarse considerando datos de la Encuesta de Condiciones de Vida de Niñez y Adolescencia realizada por la Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia y UNICEF entre los años 2011 y 2012. En el Gran Buenos Aires, un 71,8% de niñas y adolescentes sufrió algún método violento de disciplina en la crianza (castigo físico y/o psicológico). Analizando los distintos tipos de disciplina, para el aglomerado Gran Buenos Aires, se destaca el uso de agresiones psicológicas (el 65.5% de los niños lo sufrió) y castigo físico (en el 42% de los niños y niñas). (Ver indicador)

La situación de los adolescentes en conflicto con la ley penal también puede caracterizarse desde los datos disponibles. Según un relevamiento del año 2015 [13], en la provincia de Buenos Aires había 2935 adolescentes en dispositivos penales juveniles, de los cuales 2304 (el 78% del total) se encontraba en programas de supervisión en territorio, 547 estaban privados de su libertad y 84 en establecimientos de restricción de libertad. Si se analizan las Investigaciones Penales Preparatorias (IPP) [14] que inició el Ministerio Público Fiscal de la Provincia de Buenos Aires a adolescentes, las mismas se han mantenido estables, con un leve decrecimiento (2,2%) desde el año 2010 [15] y en 2015 representaron solamente el 3.6% del total de las IPP. Si nos concentramos en lo sucedido

11 Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) y UNICEF https://www.unicef.org/argentina/spanish/PROTECCION_Relevamiento_SinCuidadosParentales2015_b.pdf Consultado el 11/11/2016

12 Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. Observatorio Social Legislativo https://www.hcdiputados-ba.gov.ar/osl/documentos/ninez/Dimensi%C3%B3n%20NNYA%20en%20el%20Sistema%20de%20Promoci%C3%B3n%20y%20Protecci%C3%B3n.pdf Consultado el 11/11/2016

13 Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) y UNICEF https://www.unicef.org/argentina/spanish/PROTECCION_AdolescConflictoLeyPenal_Final.pdf Consultado el 07/02/2017

14 El proceso penal debe comenzar por una investigación que sirva para excluir el juicio, para determinar un sobreseimiento o para dar fundamento a la acusación. Es decir para justificar o no el juicio. Las IPP relevadas del Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil abarcan a aquellas investigaciones en las que se encuentra imputado o sindicado, al menos un joven menor de 18 años de edad.

15 Ver los datos completos en https://www.mpba.gov.ar/estadisticas.html

en los Departamentos Judiciales que abarcan partidos del Conurbano Bonaerense, también observamos que entre los años mencionados se produjo un leve descenso (2,6%) y que, en el 2015, las IPP iniciadas a menores de 18 años representaron sólo el 2,9% del total de IPP. Ese año, los departamentos judiciales de Lomas de Zamora, San Martín, y San Isidro concentraron la mayor cantidad de causas. (Ver indicador)

Resulta interesante analizar también el correlato presupuestario destinado al Sistema de Protección de la Niñez y Adolescencia en la provincia de Buenos Aires. Datos para la provincia del año 2013 muestran que, del total de la inversión social provincial en niñez y adolescencia, el 80% va a la categoría Educación, el 10% a Salud y Obras Sociales y el 1.9% corresponde a la categoría Protección del Niño [16].

Tal como se ha planteado previamente, a más de 10 años de la sanción de las leyes 13.298 y 13.634, se evidencian avances en la creación y el fortalecimiento de los distintos espacios institucionales que, en los diferentes niveles de gobierno y en la sociedad, se encargan de velar por la promoción y protección de los niñas, niños y adolescentes de la provincia de Buenos Aires. A su vez, también es necesario considerar que existen una serie de desafíos. Por un lado, se requiere una mayor articulación entre el Sistema de Protección y las áreas provinciales y municipales de Salud, Educación, Deportes y Cultura, que permitan un abordaje preventivo y logren evitar la vulneración de derechos. Asimismo, en el nivel de los servicios, y por la complejidad de las situaciones que atraviesan los NNyA abordados, se requiere un trabajo conjunto de los equipos locales y/o zonales que accionen de manera cohesiva y se vinculen articuladamente con los sectores estatales mencionados, como así también con los actores sociales que trabajan en sus territorios, a fin de construir una intervención integral de las problemáticas.

16 *Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y UNICEF* https://www.unicef.org/argentina/spanish/MONITOREO_Unicef_ISPBA_2.pdf *Consultado el 11/11/2016*

Estas cuestiones demandan un fuerte compromiso institucional y político del nivel provincial y municipal. Compromiso para terminar de conformar en todos los municipios los servicios locales y que, traducido en términos presupuestarios, permita sostener los equipos en el tiempo y con los recursos adecuados, a fin de dar respuesta y revertir las condiciones de vulneración de derechos en la que se encuentran los NNyA de la provincia de Buenos Aires, y en particular del Conurbano Bonaerense.

Como complemento de este artículo, recomendamos la lectura de dos entrevistas que analizan tanto las políticas de protección y promoción integral de Niños, Niñas y Adolescentes, como la Ley provincial 13.298 de Promoción y Protección Integral de Derechos de los Niños:

Entrevista a Patricia Jorge, autora de la Ley provincial: http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?p=6553

Entrevista a Javier Moro, especialista en políticas de niñez y adolescencia: http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?p=6571