

POLÍTICAS DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN EL CONURBANO BONAERENSE: AGENDA Y CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL DE LAS ÁREAS DE PROTECCIÓN

Por Carolina Foglia¹, Javier Moro² y Guillermo Orizaola³



1 Investigadora-docente del Instituto del Conurbano ICO – UNGS

2 Investigador-docente del Instituto del Conurbano ICO – UNGS. Director de Monitoreo de la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes.

3 Lic. en Política Social (ICO - UNGS).

Lxs autores son integrantes del equipo de investigación del proyecto "El re-enmarque de las políticas sociales para la niñez y adolescencia en el AMBA: agendas, abordajes, territoriales e investigación." ICO, UNGS. (2019).

En la Provincia de Buenos Aires, la [Ley 13.298](#) de Promoción y Protección de los Derechos de los Niños del año 2005, constituye la expresión de un nuevo marco conceptual para el abordaje de la cuestión de la niñez y adolescencia a la luz de la [Ley nacional 26.061](#), de la [Convención Internacional de los Derechos de los Niños \(CIDN\)](#) y de otros tratados internacionales.

Con esta normativa, y la derogación del [Decreto-Ley 10.067](#) de la Provincia de Buenos Aires, **se plasmó el reconocimiento de la niñez como sujeto de derechos y se impulsó a nivel provincial un nuevo modelo de política pública dirigida a los niños, niñas y adolescentes (NNyA)**. Este nuevo paradigma se contrapone con la lógica tutelarista del patronato donde el Estado, a través de la figura del juez de menores, intervenía sobre NNyA definidos como en peligro moral o material, pudiendo dejarlos en libertad vigilada con su familia o internarlos en los institutos de menores. La lógica tutelarista del patronato remite a la [Ley 10.903](#), conocida como “Ley Agote” del año 1919. Se trataba de una lógica que criminalizaba a las niñeces, principalmente a las niñeces vulneradas. Si bien la normativa fue derogada en 2005, muchas prácticas asociadas a esta lógica quedaron instaladas en la intervención con niños, niñas y adolescentes.

En el nuevo sistema de protección, la derivación de las situaciones a abordar son reemplazadas por la articulación entre los distintos efectores: los niños y niñas son *indivisibles* en función de las problemáticas que los atraviesan poniéndose el foco en la articulación entre los distintos actores y en la integralidad de las propuestas de intervención. La separación del niño o niña de su grupo familiar conviviente pasa a ser una medida excepcional⁴ de protección frente a situaciones graves de vulneración de derechos. Queda prohibida la separación por motivos económicos, debiéndose agotar previamente todas las estrategias posibles para contener a los niños y niñas en los grupos familiares⁵ y su comunidad. Asimismo, la familia, la

4 El artículo 35 bis de la Ley 13.298 (mod 14.537), otorga competencias a los SLPPD para la adopción de “Medidas de Abrigo”, a partir de las cuales los organismos (con participación activa de los niños en función de su edad y grado de madurez) pueden disponer de la separación de los niños y niñas de sus grupos familiares convivientes frente a situaciones de vulneración de derechos graves. La familia ampliada u otros miembros de la comunidad son prioritarios en el establecimiento del nuevo ámbito de convivencia. Dicha medida, tendrá un plazo máximo de 180 días en los cuales los organismos intervinientes ejecutarán estrategias de restitución de derechos. La legalidad de lo actuado deberá ser controlada por los juzgados de familia. <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BdQn1UDV.html>.

5 El art. n° 3 del decreto reglamentario 300/05 define al núcleo familiar como: “Además de los padres, se entenderá por núcleo familiar a la familia extensa y otros miembros de la comunidad que representen para el niño vínculos significativos en su desarrollo y protección”.

comunidad y los propios niños y niñas son actores con quienes se construyen e implementan las acciones de protección. Se incorpora además la opinión de los niños y las niñas en todo proceso que los y las incumba, tal como se expresa en la CIDN⁶.

Para tal fin, **se adecuó el aparato institucional estatal provincial y local**. A nivel provincial, la Subsecretaría del Menor y la Familia fue reemplazada por la Secretaría de Niñez y Adolescencia como autoridad de aplicación de la [Ley 13.298](#) (actualmente Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia-OPNyA) y dependiendo de esta fueron creados los Servicios Zonales de Promoción y Protección de Derechos de los Niños (art 18.4 del [decreto reglamentario 300/05](#)), correspondiendo actualmente un Servicio Zonal por cada Departamento Judicial.

A su vez, con el fin de lograr la articulación entre distintos ministerios para la conformación del sistema, se creó la Comisión Interministerial para la Promoción y Protección de los Derechos de los Niños ([Ley 13.298, art.23](#)). Esta aparecía como una novedosa propuesta para plasmar el principio de la integralidad con la pretensión de coordinar las acciones y recursos municipales y provinciales en una política intersectorial de niñez a nivel provincial a través de la conformación de un Plan de Acción interministerial. Sin embargo, esta propuesta no tuvo un correlato de construcción político-institucional y sigue siendo una asignatura pendiente.

Por tanto, este nuevo esquema en materia de política de niñez enuncia en su formulación una estructura corresponsable y coordinada que aún no se traduce en un plan que defina claramente los roles jurisdiccionales, establezca e impulse una oferta programática básica, oriente las acciones y articule los recursos. A la vez, este escenario limita las herramientas de los actores en el nivel operativo y de proximidad en los territorios.

En el poder judicial los cambios calaron con mayor profundidad. Se crearon el Fuero de Familias y el Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil ([Ley 13.634](#)), dejando de existir los viejos juzgados de menores. El nuevo paradigma entendía que las problemáticas serían resueltas desde el ámbito de las políticas sociales, por lo que se derogó la hegemonía de la potestad judicial en la toma de decisiones ante situaciones de vulneraciones de derechos de la niñez y adolescencia. El poder judicial (salvo en el fuero penal juvenil) pasó

⁶ Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño. (Art 12, CIDN).

a tener el papel de control de legalidad de las medidas de protección que adoptan los órganos administrativos y, eventualmente, puede aparecer en un rol de exigibilidad a través de medidas cautelares, mayormente a solicitud de otros organismos y en el marco de estrategias de protección y restitución de derechos más amplias.

Para el nivel local la Ley permitió la adhesión por convenio. Aquellos municipios que convenieron se comprometieron a la creación de los Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos (SLPPD), entendidos como *unidades técnico operativas con una o más sedes, desempeñando las funciones de facilitar que el niño que tenga amenazados o violados sus derechos, pueda acceder a los programas y planes disponibles en su comunidad.* Para los municipios, la creación de las áreas de niñez y adolescencia suponía el desarrollo de una nueva oferta de programas y servicios con nuevas modalidades de abordaje.

Una segunda implicancia para el nivel local es que la puesta en marcha de los SLPPD se hizo sin la transferencia de recursos específicos desde el nivel central. Como desarrollaremos más adelante con más detalle, los convenios de adhesión a la ley comprometieron a los municipios a reasignar parte de fondos preexistentes como el Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales para la creación de los SLPPD.

En función de los cambios reseñados previamente, la política de niñez provincial se proponía como el resultado de la articulación entre los distintos niveles de gobierno, los diversos sectores con competencia en materia de niñez, las organizaciones de la sociedad civil y las propias familias y niñas/os en ejercicio de sus derechos. De este modo, se conformaría un sistema corresponsable capaz de dar respuestas integrales y efectivas a todo niño, niña o adolescente en situación de vulnerabilidad o vulneración de derechos.

El resultado del proceso fue el desarrollo de un sistema de protección provincial heterogéneo con marcadas diferencias entre los municipios en cuanto a su composición, conformación, asignación de recursos, definición y ejercicio de las competencias. Este documento pretende dar cuenta de dicha heterogeneidad a través de un análisis de la composición y funcionamiento de las áreas de niñez y de los SLPPD del conurbano bonaerense.

Este trabajo es resultado de un relevamiento realizado en el marco de dos proyectos de investigación del Instituto del Conurbano⁷, entre los meses de octubre y diciembre del año 2019⁸ en 22 municipios del conurbano bonaerense. Este relevamiento consistió en la realización de entrevistas a funcionarios locales de las áreas de infancia y la revisión de material documental proporcionado por los gobiernos municipales. Asimismo, durante el transcurso de este año 2021, se complementó con información proporcionada por el nivel provincial sobre la implementación de programas de esta jurisdicción en el ámbito local.

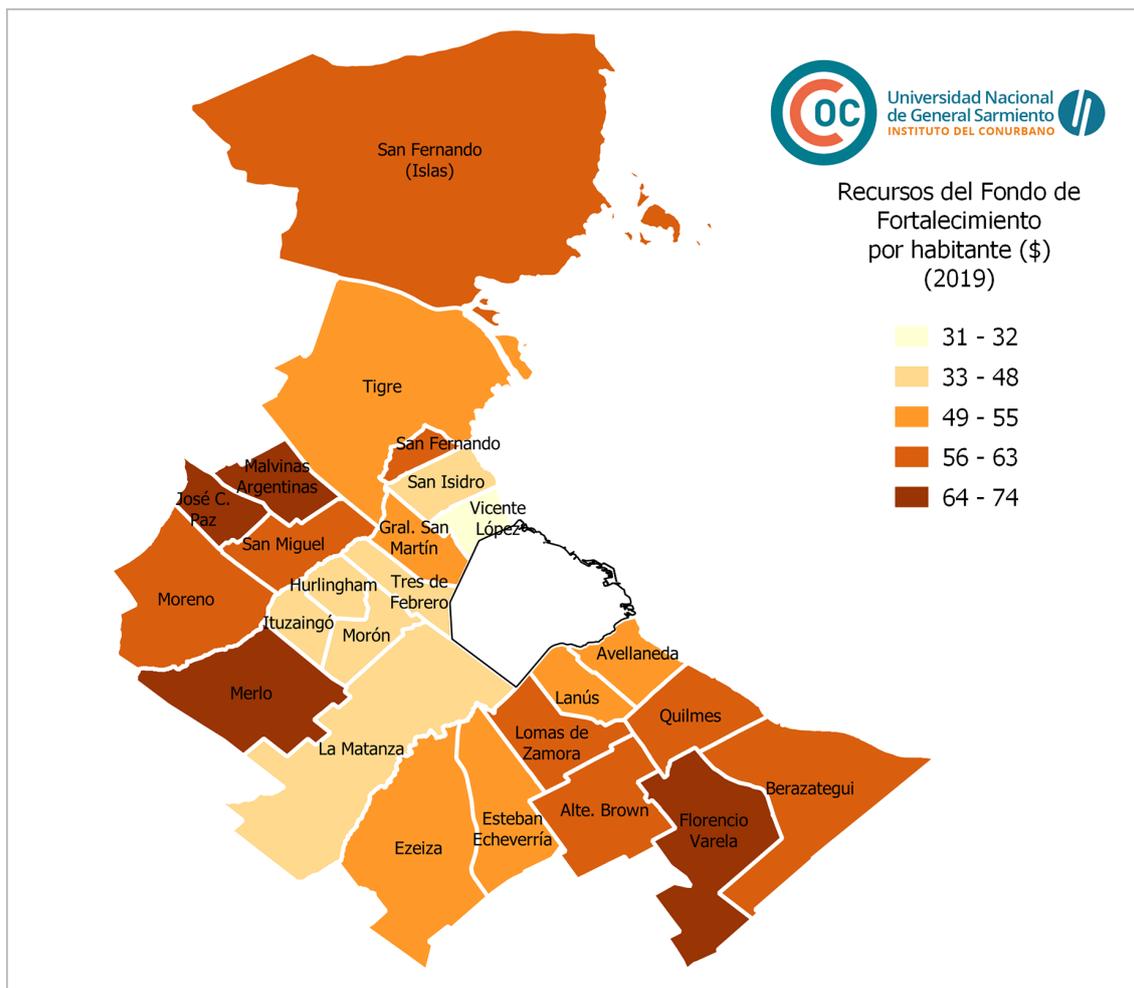
La construcción de la nueva institucionalidad a nivel provincial y en los municipios del conurbano bonaerense

La Provincia de Buenos Aires atravesó distintos momentos en la conformación del sistema de promoción y protección de derechos. Un primer momento, después de la sanción de la [Ley 13.298](#) en el año 2005, estuvo signado principalmente por la resolución de las resistencias por parte del sistema judicial. El ejecutivo provincial tuvo que abocarse a resolver una medida cautelar interpuesta por la Procuradora General de la Provincia que frenaba la implementación de la ley. Parte de los argumentos hacían referencia a una falta de previsión de recursos y de institucionalidad en el nuevo modelo que se proponía. En buena medida, los argumentos respondían a los intereses de los actores del sistema judicial que veían amenazado su poder y entendían como un atropello el avance del poder ejecutivo en pos de desjudicializar la cuestión de la niñez.

La medida cautelar se resolvió a favor del ejecutivo en el año 2007 y a partir de allí la provincia se enfrentó con el desafío de que los municipios adhirieran a la norma, ofreciendo poco o nada a cambio. Como ya mencionamos, **la firma de los convenios no supone para los municipios ningún tipo de asignación presupuestaria nueva, sino que los compromete a desarrollar los sistemas de protección locales utilizando para ello el 50% del Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales, creado en 2004 a partir de la [Ley 13.163](#).**

7 El proyecto "Políticas Sociales y Económicas en los Municipios del Conurbano Bonaerense" y el proyecto "El re-enmarque de las políticas sociales para la niñez y adolescencia en el AMBA: agenda, abordajes territoriales e investigación".

8 En los municipios de Berazategui y Ezeiza no se pudo efectuar el relevamiento. En el caso de Tigre la información se relevó en el año 2021.



Recursos provenientes del Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental para implementación de la Ley Provincial 13.298 de la promoción y protección integral de los derechos de los niños

El mapa evidencia la heterogeneidad en la distribución de [recursos del Fondo](#). Se advierten brechas significativas entre partidos en especial si los recursos se consideran en relación a las características de la población de los distritos. Así, San Isidro y Matanza reciben la misma cantidad de recursos por habitante, cuando el segundo presenta indicadores de pobreza mucho más elevados. Esto se relaciona de modo directo con las limitaciones del índice de distribución, que si bien se compone de variables como cantidad de población en condiciones de NBI, mortalidad infantil por distrito y cantidad de nacimientos con bajo peso, también incorpora variables como la cantidad de causas asistenciales en el fuero de menores, desarticulados desde la vigencia de la 13.298. Estos recursos son recibidos por los municipios desde el año 2004 y al momento de implementación de la Ley ya se encontraban asignados en su mayoría a acciones de asistencia directa.

En el caso de los municipios relevados, sólo 11 de los 22 adhirieron a la Ley entre 2007 y 2009, dos de ellos desconveniendo tiempo después⁹. El resto lo harían a partir de 2012, salvo José C. Paz que nunca convenió.

Desde lo local, la incursión de los SLPPD en el entramado de actores que abordan la cuestión de la niñez fue dificultosa y conflictiva. En un primer momento, los SLPPD tuvieron que “hacerse lugar” entre los actores tradicionales y traccionar abordajes conceptualmente distintos a los que venían implementándose. Si bien lograron en poco tiempo el reconocimiento de la mayoría de los actores, respaldados por la normativa provincial, la puesta en marcha fue un proceso complejo. Las resistencias, el desconocimiento y la falta de recursos obstaculizaron -y obstaculizan aún hoy- el desarrollo de respuestas adecuadas e integrales a las situaciones de vulneración de derechos.

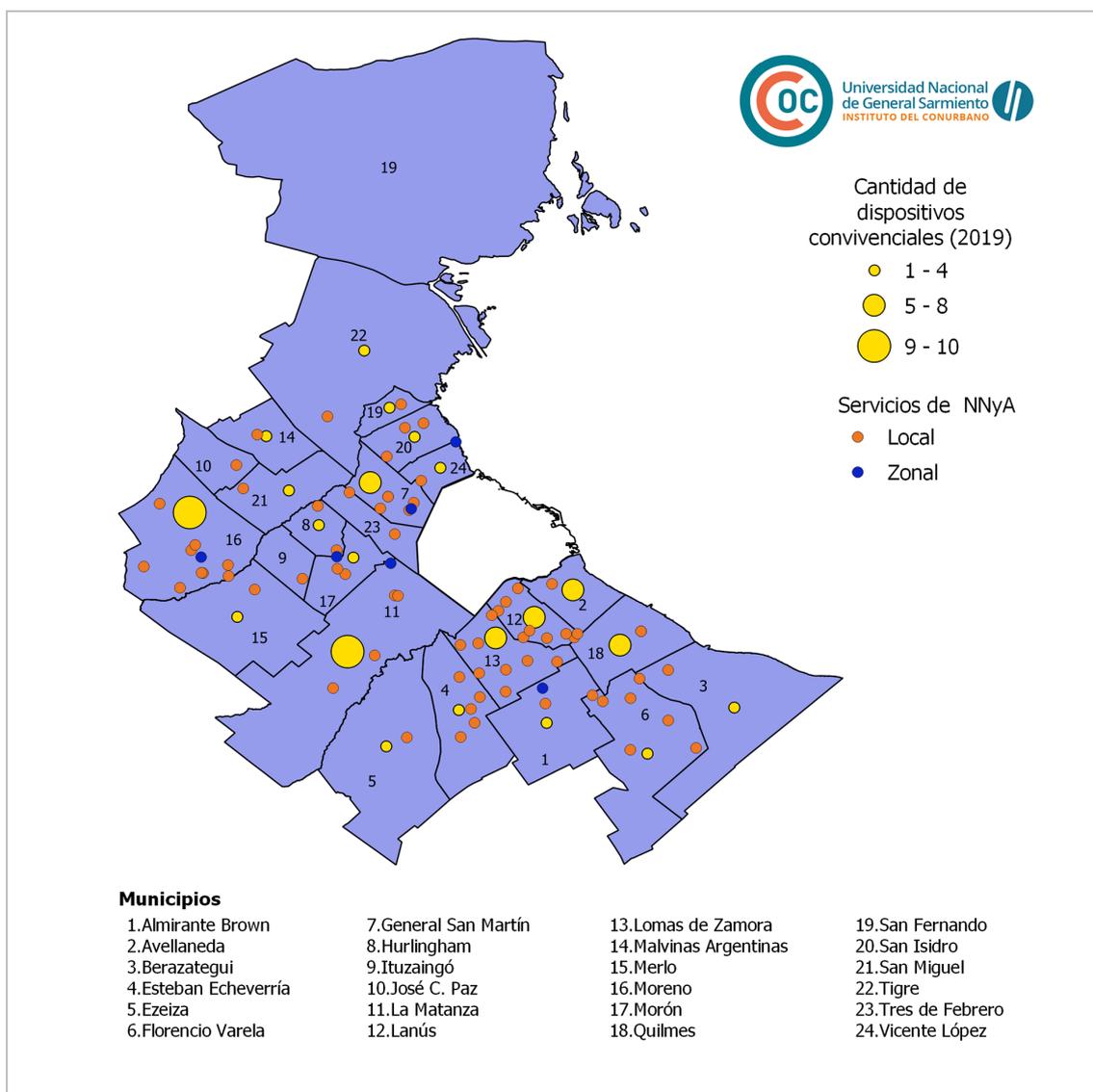
En poco tiempo los SLPPD se volvieron depositarios de las demandas de los actores del sistema quedando desbordados de “solicitudes de intervención” desde sus inicios. También vale destacar que varios municipios que convenieron más tardíamente, ya habían comenzado a desarrollar el área de niñez y adolescencia y tuvieron que hacer frente a situaciones que sobrepasaban las capacidades de respuesta de los equipos. Los testimonios recogidos en las entrevistas a funcionarios indican que los SLPPD absorben más por imposición que por elección todas las situaciones problemáticas referidas a la niñez y la adolescencia en las que otras áreas sectoriales no lograron brindar un abordaje adecuado.

Una cuestión crítica que emerge en todos los municipios relevados es la obtención de vacantes para la adopción de medidas de abrigo ante situaciones graves de vulneración de derechos. Las vacantes constituyen un recurso escaso y, por tanto, motivo de tensiones recurrentes entre los servicios locales y los zonales. Estos últimos dependen del OPNyA y son quienes administran la gran mayoría de las vacantes en hogares convivenciales y dispositivos de salud mental¹⁰. Los testimonios indican que los conflictos se han agravado en los últimos años ante el menor número de vacantes por el desfinanciamiento del sistema.

⁹ Los municipios de Ituzaingó y Hurlingham desconvenieron la adhesión a la Ley provincial. En el caso de Ituzaingó continúa sin convenio. Hurlingham por su parte convenió en 2007, desconvenió tiempo después y volvió a convenir en 2012

¹⁰ Cabe señalar que si bien algunos hogares convivenciales y dispositivos de salud mental son estatales, en su mayoría pertenecen a OSC que se encuentran conveniadas con el OPNyA quienes administran las vacantes

En 2019 en la provincia de Buenos Aires funcionaban 194 hogares convivenciales de los cuales 22 eran gestionados por el OPNyA, 56 por municipios y 116 por (OSC). A esto se suman 27 convenios del programa provincial Familias Solidarias. que alcanzan a 127 familias. Este programa busca generar espacios de cuidado para niños y niñas dentro de grupos familiares alternativos en el marco de medidas de abrigo.



Servicios locales y zonales de promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescencias y cantidad de dispositivos convivenciales (2019 - 2020)

En el caso de los municipios del conurbano, sólo se identifican 3 dispositivos provinciales (casas de abrigo) en Morón, Lomas de Zamora y Gral. San Martín; 3 dispositivos municipales que funcionan en Gral. San Martín, Hurlingham y Morón y 67 dispositivos convivenciales gestionados por OSC. Asimismo, hay 12 convenios por el programa Familias Solidarias con 8 municipios. Tanto en los dispositivos convivenciales municipales y de las OSC, como en lo que respecta a la implementación del Programa Familias Solidarias el financiamiento es

mixto, la provincia aporta un porcentaje a través de becas conveniadas y otro porcentaje es absorbido por los municipios o las OSC según sea el caso.

Esta tensión entre servicios locales municipales y zonales provinciales por la carencia de vacantes, también se expresa en la definición de estrategias de intervención ante situaciones puntuales de restitución de derechos y se traslada a otras disputas ligadas a las competencias entre los niveles de gobierno (Moro y Orizaola, en prensa). En este plano, en el año 2015 la provincia creó a través del decreto 562/2015 el [Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia](#) donde se encuentran representados todos los municipios conveniados. Los entrevistados refieren que el Consejo fue escenario de la disputa partidaria entre los municipios peronistas (principalmente los del conurbano) y la provincia gobernada por la Alianza Cambiemos. Si bien esta nueva instancia aparece como un reconocimiento a las áreas locales de niñez y como un espacio con potencial para dirimir las tensiones interjurisdiccionales entre autoridades provinciales y municipales, del relevamiento realizado se desprende que sólo dos municipios tienen una valoración positiva, mientras que el resto o bien dejó de participar o lo califica de modo negativo dada su poca injerencia en la política de niñez provincial.

Del relevamiento se desprende que todos los municipios incluyendo a los no conveniados, han creado áreas específicas de niñez con distintas jerarquías institucionales. En ningún caso estas áreas presentan una jerarquía menor a subdirección, existiendo en algunos casos subsecretarías, como en los municipios de Avellaneda, Esteban Echeverría, Florencio Varela, Moreno, Quilmes, o secretarías, como es el caso de San Isidro y Gral. San Martín¹¹. En todos los casos, la conformación de las áreas supuso la modificación de las estructuras administrativas municipales, la creación de cargos, la contratación de personal, en su mayoría profesionales, y la asignación de recursos.

Dentro de las áreas de niñez locales, además de inscribirse a los SLPPD (o estructuras que ejercen acciones proteccionales de las niñeces como en los casos de José C. Paz e Ituzaingó) **se desarrolla una oferta programática que fue construyéndose en función de las particularidades y demandas de cada territorio.** En la mayoría de los casos se trata de iniciativas locales financiadas por los municipios o con esquemas de financiación mixtos entre municipio, provincia y nación - en menor medida. En cuanto a los programas conveniados con el OPNyA como ["Operadores de calle"](#), ["Crianza sin violencia"](#),

¹¹ En el caso de Avellaneda y Gral. San Martín la rejerarquización de las áreas a subsecretaría y secretaría, respectivamente se dió con posterioridad al relevamiento

“[Autonomía joven](#)” o “Familias solidarias”, los municipios o bien los readaptan a las características locales, o directamente utilizan los fondos para financiar otras acciones consideradas prioritarias.

La oferta programática de las áreas locales de niñez se encuentra atravesada, en su mayoría, por el abordaje de situaciones de vulneración de derechos graves como la situación de calle, la responsabilidad parental en el marco de situaciones de violencia, la responsabilidad penal juvenil, la búsqueda de familias acogedoras, las adopciones y la autonomía para trabajar en el egreso de jóvenes de dispositivos convivenciales y muy poco por acciones de promoción de derechos. Asimismo, mayoritariamente, tampoco se incluyen dentro de las áreas de infancia programas de mayor envergadura como el [Plan Nacional de Primera Infancia](#), [UDIs](#), [Asistiré](#) o el [Plan Nacional de Embarazo no Intencional en la Adolescencia](#) (ENIA).

Por otra parte, se observa que son pocos los municipios del conurbano que inscriben al Programa de Responsabilidad Social Compartida ENVION dentro de las áreas de niñez. [El Programa ENVIÓN](#) es un programa del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de la Provincia de Buenos Aires (por fuera del OPNyA) con presencia en 129 municipios. En los municipios del conurbano el programa funciona en 188 sedes, de las cuales 140 son municipales y alcanza a 21.266 niños, niñas y adolescentes. En este caso, sólo 5 municipios (uno compartido con el área de juventud) expresaron tener incorporado el programa en el área de niñez. Una situación similar sucede con las Unidades de Desarrollo Infantil (UDIs) las cuales no se inscriben dentro de las áreas de niñez.

Pese a que no se registra en las áreas locales de niñez la inserción de programas provinciales de gran envergadura, cabe considerar que cuando se logra desarrollar estructuras de intervención integrales y corresponsables, esto facilita el acceso a los programas y recursos, independientemente del área municipal en la que se inscriban.

Asimismo, **al momento del relevamiento, ninguna de las áreas municipales de niñez manifestó contar con presupuesto propio** y sólo una dijo conocer y acceder al total del Fondo de Fortalecimiento comprometido para la implementación de la ley a nivel local. Tampoco hay un criterio claro respecto a la asignación de recursos que permita proyectar y brindar previsibilidad.

En líneas generales, el armado de las áreas de niñez da cuenta de las dificultades para acceder y disputar recursos hacia adentro de sus

municipios. Esto puede verse en lo referido anteriormente acerca de la no disposición de programas como el [ENVION](#) o principalmente [UDIs](#), uno de los más importantes en cuanto a transferencias de recursos a municipios y organizaciones de la sociedad civil en materia de política de niñez.

Si bien la creación y jerarquización de las áreas locales de niñez posibilitó que la niñez tenga un lugar específico en el aparato institucional local y representa un avance, las dificultades para acceder a recursos y lograr injerencias reales en la política de niñez local dejan el proceso a medio camino.

Los Servicios Locales de promoción y Protección de Derechos

Como fuera dicho anteriormente, de los 22 municipios relevados, 2 no han conveniado la ley y, en consecuencia, no tienen SLPPD. Sin embargo, han sabido construir estructuras administrativas con rango de dirección para el abordaje de situaciones de vulneración de derechos, que funcionan casi como servicios locales. La única diferencia es que no pueden hacer uso de herramientas específicas como la adopción de medidas de abrigo¹². En estos casos, llevan adelante las intervenciones como si fuesen SLPPD y, una vez definida la estrategia, trasladan la situación a los Servicios Zonales para que estos ejecuten las acciones administrativas.

En la totalidad de los municipios relevados [funcionan 82 oficinas¹³](#) centrales o descentralizadas, incluidas las sedes de niñez de José C. Paz e Ituzaingó, de los SLPPD. Esto representa una oficina por cada 130.000 habitantes aproximadamente y una por cada 40 km². Como se observa en el mapa anterior, la cobertura territorial de los servicios es desigual.

No existe un criterio único entre cantidad de habitantes o superficie para la constitución de cada sede administrativa, sino que en líneas generales los municipios descentralizan a partir del origen de la demanda y de los recursos con los que cuentan. Si bien de los 22 municipios, 8 no cuentan con sedes descentralizadas, algunos de estos disponen de días de atención semanales en sedes de otros organismos en territorios que consideran prioritarios.

¹² Las medidas de abrigo habilitan a los SLPPD a separar a niños y niñas de sus grupos familiares frente a situaciones de vulneración de derechos graves. Ver.: art 35 bis, [Ley 13.298](#).

¹³ Se incorporan las sedes de niñez de José C. Paz e Ituzaingó.

Como fuera dicho anteriormente, los SLPPD se encuentran atravesados por una situación de sobredemanda desde sus inicios. Las solicitudes de intervención hacia los SLPPD tienen los orígenes más variados: el sistema educativo, el sistema de salud, el sistema judicial, las comisarías, la presentación espontánea de las personas, otros organismos municipales, etc. Las acciones de los SLPPD incluyen la atención directa ante situaciones de protección de derechos, la orientación en posibles situaciones de vulneración y, en menor medida, acciones de promoción de derechos como dictado de talleres, charlas abiertas, campañas de difusión, etc. de los cuales no suele haber registro. A esto se suman diversas líneas de trabajo con otros actores que buscan fortalecer la articulación y traccionar la construcción del sistema. Esta diversidad dificulta establecer la cantidad, al menos estimada, de demanda total o población alcanzada por las acciones de los SLPPD ya que estos llevan registro centralmente de las situaciones de protección.

Los sistemas de registro son heterogéneos, combinando tablas de Excel, plataformas municipales y el [Registro Estadístico Unificado de Niñez y Adolescencia \(REUNA\)](#). Todos los SLPPD registran las intervenciones en desarrollos propios (en su mayoría tablas de Excel) y algunos cuentan con plataformas municipales. En cuanto al uso del REUNA, si bien la mayoría manifestó utilizarlo, ese uso es parcial priorizando la carga de las medidas de abrigo o los participantes en programas con financiamiento provincial del OPNyA por los cuales se pagan becas al municipio. En este sentido, cabe señalar que el OPNyA volvió obligatoria la carga en el sistema REUNA para la solicitud de vacantes en hogares convivenciales o dispositivos de salud y para la rendición de los programas conveniados. Los principales motivos que se han advertido para el no uso del REUNA son la falta de tiempo y la falta de equipamiento y, en menor medida, la falta de conectividad.

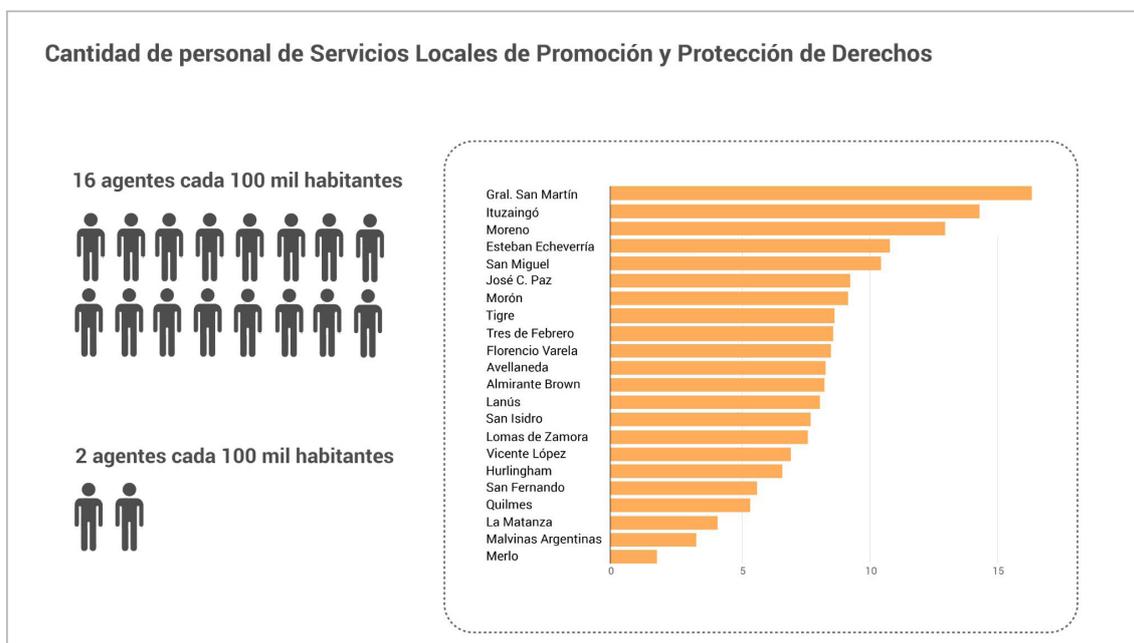
En cuanto al personal del que disponen, **los SLPPD y las áreas de niñez en general, han ido incorporando personal con formación previa evidenciándose una fuerte presencia de trabajadores/as sociales, abogados/as y psicólogos/as**. Ciertamente, hay que resaltar aquí que la propia normativa establece que los SLPPD deben estar integrados por estas profesiones, más la de médicos/as¹⁴. Sin embargo, sólo un municipio contaba al momento del relevamiento con esta última profesión en el plantel del SLPPD. Se ha observado también una fuerte presencia de "operadores", quienes no necesariamente tienen formación profesional pero sí experiencia de trabajo

¹⁴ "Los Servicios Locales de Protección de Derechos contarán con un equipo técnico-profesional con especialización en la temática, integrado como mínimo por: 1.- Un psicólogo, 2.- Un abogado, 3.- Un trabajador social, 4.- Un médico..." [Art N° 20, Ley 13.298](#).

con las niñeces. Los operadores suelen estar inscriptos en programas o proyectos con sesgos territoriales que implican el acompañamiento "cuerpo a cuerpo" de los niños y grupos familiares.

La formación continua del personal es algo que se resuelve desde las áreas de niñez. Salvo incorporaciones de personal que proviene de otros servicios locales o de las organizaciones de la sociedad civil, en el menor de los casos, los SLPPD incorporan personal con formación de grado de las profesiones antes mencionadas y capacitan principalmente desde la práctica o a partir de jornadas internas. Resalta aquí la poca formación en materia de niñez (y más específicamente de las demandas de la intervención directa que requieren los SLPPD) que contienen las carreras tradicionales.

Asimismo, **se ha observado gran disparidad en la presencia de personal en los SLPPD entre los distintos municipios. Hay municipios donde los SLPPD tienen menos de dos agentes estatales cada 100 mil habitantes y otros donde hay 16.** Entra en juego aquí la capacidad de disputar recursos por parte las áreas de niñez hacia adentro de los municipios y el lugar que la niñez tenga en la agenda municipal.



Además de la situación de sobredemanda permanente y de tener que gestionar la restitución de derechos, en situaciones de extrema gravedad, en contextos de escasez de recursos propios y también de otros organismos, los trabajadores y las trabajadoras de los SLPPD y de las áreas de niñez enfrentan condiciones de contratación por lo general precarias. Son diversas las modalidades contractuales -planta permanente (en pocos casos), planta transitoria o contratos de locación como monotributistas-, y bajos los salarios

en escalas municipales que ya de por sí son bajas. Esta situación arroja una alta rotación del personal en la mayoría de los municipios. Paradójicamente, la política más clara en materia de niñez de los municipios, se sostiene por los y las que en peores condiciones laborales y salariales se encuentran.

Pese a todos los obstáculos señalados, los SLPPD fueron generando espacios de trabajo conjuntos con los organismos más permeables al enfoque de derechos, donde la corresponsabilidad se construye “uno a uno”. Lo complejo y heterogéneo de los sistemas tradicionales hace que no se pueda hablar de relaciones de modo general, sino que más bien se trata de vínculos individuales con los integrantes de dichos sistemas. Se evidencia una construcción de redes en el territorio, de manera muy artesanal por parte de los equipos con algunos actores del poder judicial y con los servicios de salud y educativos. Los mayores conflictos y tensiones con estos actores se dan por dos motivos: la invasión de competencias de los SLPPD (particularmente por parte del Poder Judicial) y la primacía de una lógica de derivación de situaciones que tensiona el ejercicio de la co-responsabilidad. Aún cuando se observan esfuerzos de construcción de protocolos de articulación o guías de orientación de las prácticas, no se logra una acción coordinada. Esto se debe a la falta de marcos conceptuales y de acción compartidos para la diversidad de problemáticas, y la primacía de un supuesto de que derivar al servicio local implica desentenderse de la situación de ese niño/a que atraviesa alguna situación crítica.

En lo que refiere a la articulación multiactoral, un párrafo aparte merecen los [Consejos Locales de Niñez y Adolescencia](#) **creados por la normativa que organiza el Sistema de Promoción y Protección de Derechos. Están conformados por actores estatales (entre ellos los SLPPD) y sociales y aparecen como instancias de construcción colectiva del sistema.** Tienen como misión realizar un diagnóstico de la situación de la infancia y de los servicios y las prestaciones en el plano local, elaborar el plan de acción para la protección integral de los derechos a nivel territorial y monitorear el cumplimiento de las acciones gubernamentales. Están presentes en 14 de los 24 municipios del conurbano bonaerense, la mayoría se encuentra altamente institucionalizado a través de ordenanzas y/o reglamentos de funcionamiento propios y presentan una trayectoria relativamente estable desde el período 2010-2013 en el cual gran parte de ellos se crearon, al calor de los procesos de adhesión municipal a la ley provincial referida (Foglia y Rofman, 2020).

Avances y desafíos para la implementación de una política integral de niñez

El **paradigma de la protección integral** introdujo en la provincia de Buenos Aires cambios en el modo en que se entiende y aborda la cuestión de la niñez. Por una parte, **reconceptualizó a las niñeces reconociéndolas como sujetos de derechos**. Por otra parte, propuso el abordaje de la promoción y protección de derechos a través de sistemas integrales y corresponsables, desjudicializando los procesos y otorgando a los gobiernos locales nuevas competencias en materia de niñez.

La normativa provincial suponía la creación de un sistema de protección de las niñeces descentralizado en los municipios y coordinado por el nivel central de gobierno desde la Comisión Interministerial, como instancia de coordinación y articulación entre los ministerios. El no funcionamiento de dicha Comisión y la ausencia de un Plan de Acción que oriente y articule las acciones, planes, programas y recursos en el territorio bonaerense, dificultó el desarrollo de la pretendida estructura proteccional, dándose esta situación hasta la actualidad.

Además de dicha ausencia, la implementación de la ley presenta distintas particularidades. Por una parte, el hecho de que sea una Ley “convenida” hizo que el sistema provincial fuera conformándose de modo escalonado, con los municipios que asumieran la implementación. Por otra parte, al no contar con un esquema de financiamiento adecuado y suficiente para enfrentar un proceso de descentralización, donde además los recursos son distribuidos a través de un índice obsoleto, resultó en áreas de niñez desfinanciadas desde el nivel provincial y fuertemente dependientes del financiamiento local.

En este contexto, el desarrollo del sistema proteccional de la provincia resultó en un mapa heterogéneo y fragmentado donde las consecuencias más graves se dan en la dificultad de la restitución de derechos.

Pese a estos obstáculos, los municipios lograron el desarrollo de áreas específicas en materia de promoción y protección de derechos principalmente a partir de la creación de los SLPPD. Dentro de estas, se observan distintos desarrollos programáticos (aunque limitados por la escasez de recursos) que pretenden dar respuesta a problemas prioritarios para cada distrito. Aunque en todos los casos se trate de áreas jerarquizadas institucionalmente, no logran definir presupuestos propios ni disponen (salvo en casos puntuales) de programas provinciales de mayor envergadura que les permitirían el acceso a importantes recursos.

Si bien se destaca el grado de profesionalización del personal de las áreas de niñez, se evidencia una marcada disparidad entre municipios en cuanto a la cantidad de personal con que cuentan. Asimismo, existen distintas modalidades de contratación, precarias en muchos casos, y con diversas escalas salariales, tanto entre municipios, como hacia adentro de las propias áreas. En líneas generales perciben salarios bajos.

Por otra parte, las áreas de niñez locales enfrentan las consecuencias del funcionamiento deficiente de un sistema corresponsable. El no ejercicio de la corresponsabilidad por parte de otros actores, ya sea por falta de recursos, por desconocimiento o porque no adscriben a esta lógica de trabajo, abonó, entre otros motivos, a que los organismos locales se encuentren en una situación de sobredemanda constante y en consecuencia centren sus intervenciones en acciones de protección inmediata, quedando en segundo plano las de promoción. **Un aspecto alentador en este sentido emerge con la conformación de espacios de trabajo multiactoral que apuestan a la construcción colectiva de prácticas, estrategias y orientaciones. La expansión de los Consejos Locales en la región constituye la mejor expresión de estos dispositivos que promueven articulaciones corresponsables.**

En síntesis, se evidencian avances en cuanto a la conformación de las áreas municipales de niñez y al desarrollo de ofertas programáticas dentro de estas y una búsqueda por superar los obstáculos que se emergen en el abordaje de problemáticas y situaciones particulares. La apuesta por un sistema integral, coordinado y corresponsable aún demanda esfuerzos y compromisos institucionales de mayor alcance quedando un extenso camino a recorrer y construir que supere lógicas fragmentadas y sectoriales para garantizar derechos.