

El acogimiento familiar

en la provincia de Santa Fe

DIAGNÓSTICOS Y PROPUESTAS. INFORME 2019

Con el apoyo de:



RELAF

Por el derecho a vivir
en familia y comunidad



Observatorio de los derechos
de la niñez y la adolescencia
PROVINCIA DE SANTA FE



Defensoría de niñas,
niños y adolescentes.
PROVINCIA DE SANTA FE

Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe

El acogimiento familiar en la provincia de Santa Fe : diagnóstico y propuestas : informe 2019 /
1a ed . - Rosario : Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe. Defensoría de Niñas, Niños y
Adolescentes de la Provincia de Santa Fe, 2020.

80 p. ; 21 x 21 cm.

ISBN 978-987-47160-5-7

1. Derechos Humanos. 2. Sociología Política. I. Título.

CDD 306.20982

Prólogo	04
Introducción	05
Metodología de relevamiento	06
PARTE 1. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN EN LA PROVINCIA DE SANTA FE	08
1.A. ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN EXCEPCIONAL	09
1.B. MEDIDAS DE PROTECCIÓN EXCEPCIONAL	11
1.C. PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS MPE: EQUIPOS INTERVINIENTES Y MODALIDADES DE ACOGIMIENTO.	15
1.D. RESOLUCIÓN DE LA MPE: REVINCULACIÓN Y ADOPCIÓN	21
PARTE 2. EL ACOGIMIENTO FAMILIAR EN LA PROVINCIA DE SANTA FE	27
2.A. EL ACOGIMIENTO DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN ÁMBITOS FAMILIARES ALTERNATIVOS. UN BREVE RECORRIDO HISTÓRICO	28
2.B. MODALIDADES DE ACOGIMIENTO FAMILIAR	31
2.C EL FUNCIONAMIENTO DEL PROGRAMA DE ACOGIMIENTO FAMILIAR EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN. UNA MIRADA CENTRADA EN LA MODALIDAD FAMILIA SOLIDARIA	32
2.c.1 El trabajo con las familias de origen	36
2.c.2 El trabajo con las familias ampliadas y la comunidad	38
2.c.3 El tiempo y sus medidas	39
2.D. DIMENSIONES ESPECÍFICAS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE ACOGIMIENTO FAMILIAR	45
2.d.1 El equipo de trabajo. Funciones y roles	45
2.d.2 La articulación con otros equipos intervinientes en el acogimiento familiar	47
2.d.3 Sobre las convocatorias	49
2.d.4 Procesos de selección y admisión	50
2.d.5 El vínculo del Programa Acogimiento Familiar con las familias solidarias	52
PARTE 3. INVERSIÓN SOCIAL EN ACOGIMIENTO FAMILIAR Y ACOGIMIENTO INSTITUCIONAL CONVENIADO	55
PARTE 4. EL ROL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN	63
PARTE 5. REFLEXIONES FINALES	67
PARTE 6. RECOMENDACIONES	73
Referencia de siglas utilizadas	76
Bibliografía	77

Prólogo

El 2019 concentró tres aniversarios de los instrumentos más importantes sobre las que se estructura la garantía de derechos de niñas, niños y adolescentes. Se cumplieron 30 años de la Convención sobre los Derechos del Niño, 10 años de la sanción de la Ley Provincial N° 12.967 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y los 10 años de las Directrices de las Naciones Unidas sobre Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños. Estas fechas no son sólo números redondos, son más bien un recordatorio de las distancias que aún existen entre los compromisos asumidos por los Estados y el acceso efectivo a los derechos humanos.

Partiendo de este marco normativo, la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes con el apoyo de la Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar – RELAF – realizó un estudio en profundidad para analizar el funcionamiento del Programa de Acogimiento Familiar en la provincia de Santa Fe.

En el contexto actual de cambio de autoridades provinciales, la Defensoría considera fundamental aportar al nuevo gobierno su mirada sobre el funcionamiento de las políticas públicas dirigidas a la niñez y la adolescencia.

Desde 2013, con la conformación del Observatorio de Derechos de la Niñez y la Adolescencia mediante

un convenio con UNICEF, la Defensoría definió sus ejes de trabajo. Uno de ellos es el Sistema de Protección Excepcional y -dentro del mismo- la situación de niñas, niños y adolescentes que han sido separados de su centro de vida mediante una Medida de Protección Excepcional, tomando principalmente como universo de análisis las condiciones de alojamiento en Centros Residenciales.

Durante 2019, sin perder la mirada sistémica, se ha definido relevar el funcionamiento de la modalidad de Acogimiento Familiar teniendo en cuenta la necesidad de fortalecerlo, en concordancia con los estándares de protección integral de derechos humanos que ponderan los marcos familiares alternativos frente a la institucionalización ante la toma de una medida de protección.

A lo largo de más de 10 meses se trabajó con rigurosidad metodológica para desarrollar una investigación que apunte al rediseño de políticas públicas y pueda incidir en quienes deciden sobre ellas, con el convencimiento que el Estado debe ser siempre el garante del acceso a los derechos fundamentales de niñas, niños y adolescentes.



Matilde Luna
Directora RELAF



Analía Colombo
Defensora Provincial de Niñas,
Niños y Adolescentes de Santa Fe.

Introducción

La Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes definió desarrollar un estudio sobre el funcionamiento del Programa de Acogimiento Familiar de la provincia de Santa Fe en el marco de la provisión de cuidados alternativos. Tanto la Convención sobre los Derechos del Niño, las Directrices sobre Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños, como nuestra Ley provincial 12967, señalan que ante la definición de una medida de protección excepcional –entendiéndola como la última ratio- debe preferirse el acogimiento en un ámbito familiar por uno institucional. Esto es así para niñas, niños y adolescentes de todas las edades, pero sin lugar a dudas es fundamental cuando se trata de la primera infancia.

En los últimos años el escenario se ha complejizado. Por un lado, se han incrementado las Medidas de Protección Excepcional (MPE) con carácter de Urgencia, mientras que son comunes las dilaciones en el cumplimiento de la temporalidad de las medidas impuestas

por los marcos normativos. Este panorama se completa con el incremento de instituciones de alojamiento en más del 100% desde 2017 a la actualidad (de 41 a 83), a la par de un marcado debilitamiento del Acogimiento Familiar como modalidad alternativa frente a la institucionalización.

Cabe mencionar que esta realidad no es privativa de la provincia de Santa Fe, ya que se trata de un escenario que presenta similitudes con el contexto regional. No obstante, se aleja de las recomendaciones vertidas en la normativa internacional y nacional respecto del derecho de las niñas, niños y adolescentes a vivir en ámbitos familiares. Por ello el presente estudio se propone generar información que permita revisar el diseño e implementación del Programa de Acogimiento Familiar, desde una perspectiva sistémica e integral, a fin de reducir los índices actuales de institucionalización en el marco de Medidas de Protección Excepcional y del funcionamiento del Sistema de Protección Integral.



Metodología de Relevamiento

Para el desarrollo del presente informe se trabajó con las siguientes técnicas de relevamiento de información:



A. ANÁLISIS ESTADÍSTICO

- Datos de informes de la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes correspondientes a los años 2013, 2015 y 2017.
- Datos relativos a acogimiento alternativo 2018 y 2019.

B. ANÁLISIS DOCUMENTAL

- Resoluciones y decretos relativos al Programa de Acogimiento Familiar.
- Documentos para construcción del marco conceptual.
- Informes temáticos.

C. ENTREVISTAS

- Coordinadores del Programa de Acogimiento Familiar.
- Coordinador del Programa de Fortalecimiento de Procesos Adoptivos DPPDNAyF de Rosario.
- Referentes de las Delegaciones de la SDNAyF.
- Autoridades RUAGA.
- Entrevistas a familias participantes del Programa.
- ONG Niños visibles.

D. REVISIÓN DE LEGAJOS Y EXPEDIENTES

- Expedientes de la Defensoría de situaciones relacionadas al acogimiento familiar.
- Legajos de la SDNAyF relativos a niñas, niños y adolescentes con medidas de protección excepcional alojados en el marco de un acogimiento familiar.
- Legajos de la SDNAyF de las familias solidarias donde se dieron dichos alojamientos.

E. ANÁLISIS PRESUPUESTARIO

- Información presupuestaria relativa a las modalidades de alojamiento alternativo: acogimiento institucional conveniado y acogimiento familiar vigente en la provincia de Santa Fe.

Se trabajó con el universo de expedientes de ambas sedes de la Defensoría (Rosario y Santa Fe) desde el año 2012 hasta la actualidad, relativos a niñas, niños y adolescentes alojados en el marco del Programa de Acogimiento Familiar. Para ampliar el análisis sobre dichas situaciones se solicitaron expedientes a otros actores intervinientes del Sistema de Protección Excepcional. Asimismo, se sumó al corpus de análisis expedientes provistos por la Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia relativos a situaciones de niñas, niños y adolescentes en acogimiento familiar que no habían sido abordados por la Defensoría, de manera de obtener una mirada integral e imparcial sobre el Programa de Acogimiento Familiar¹.

1- Cabe mencionar que el análisis de las MPE corresponde al proceso de gestión planteado desde la estructura de gobierno correspondiente a la gestión provincial de 2015-2019

PARTE

1

EL SISTEMA DE PROTECCIÓN EN LA PROVINCIA DE SANTA FE

1.A

ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN EXCEPCIONAL

El Sistema de Protección Social está conformado por políticas cuya cobertura es de tipo universal. Se trata de las políticas de salud, educación, seguridad social, entre otras. Según la Ley Provincial 12967, en su artículo 50, cuando esta cobertura universal no logra cubrir a la totalidad de la población de niñas, niños y adolescentes, las instituciones que trabajan con esta población y/o con sus familias -o desde el mismo ámbito comunitario- comienzan a trabajar en el marco de una Medida de Protección Integral. Esto implica desarrollar un abordaje integral entre las instituciones de referencia de estas niñas y niños y sus familias (pueden ser escuelas, centros de salud, centros comunitarios, Centros de Acción Familiar (CAF), área de género, etc.), tratando de resolver en el ámbito familiar y comunitario la vulneración de derechos detectada. En el caso que estos abordajes no logren hacer cesar la vulneración de derechos, se disponen las Medidas de Protección Excepcional -MPE- (art 51). Éstas implican la separación de las niñas, niños y adolescentes de su centro de vida por un tiempo acotado, de modo de preservarlos mientras se continúa trabajando sobre las posibilidades de reparación de las situaciones de vulnerabilidad.

El órgano de aplicación de las MPE en la Provincia de Santa Fe es la Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia a través de sus dos Direcciones Provinciales de Promoción de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en Rosario y Santa Fe y de las Delegaciones de las mismas: Villa Constitución, San Lorenzo y Venado Tuerto (dependientes de Rosario), Rafaela, Reconquista y Vera (dependientes de Santa Fe)².

En la provincia de Santa Fe, las Direcciones de niñez y las Delegaciones presentan diferencias en términos de infraestructura y recursos disponibles, lo cual genera distintos procesos de trabajo y diversidad de equipos intervinientes.

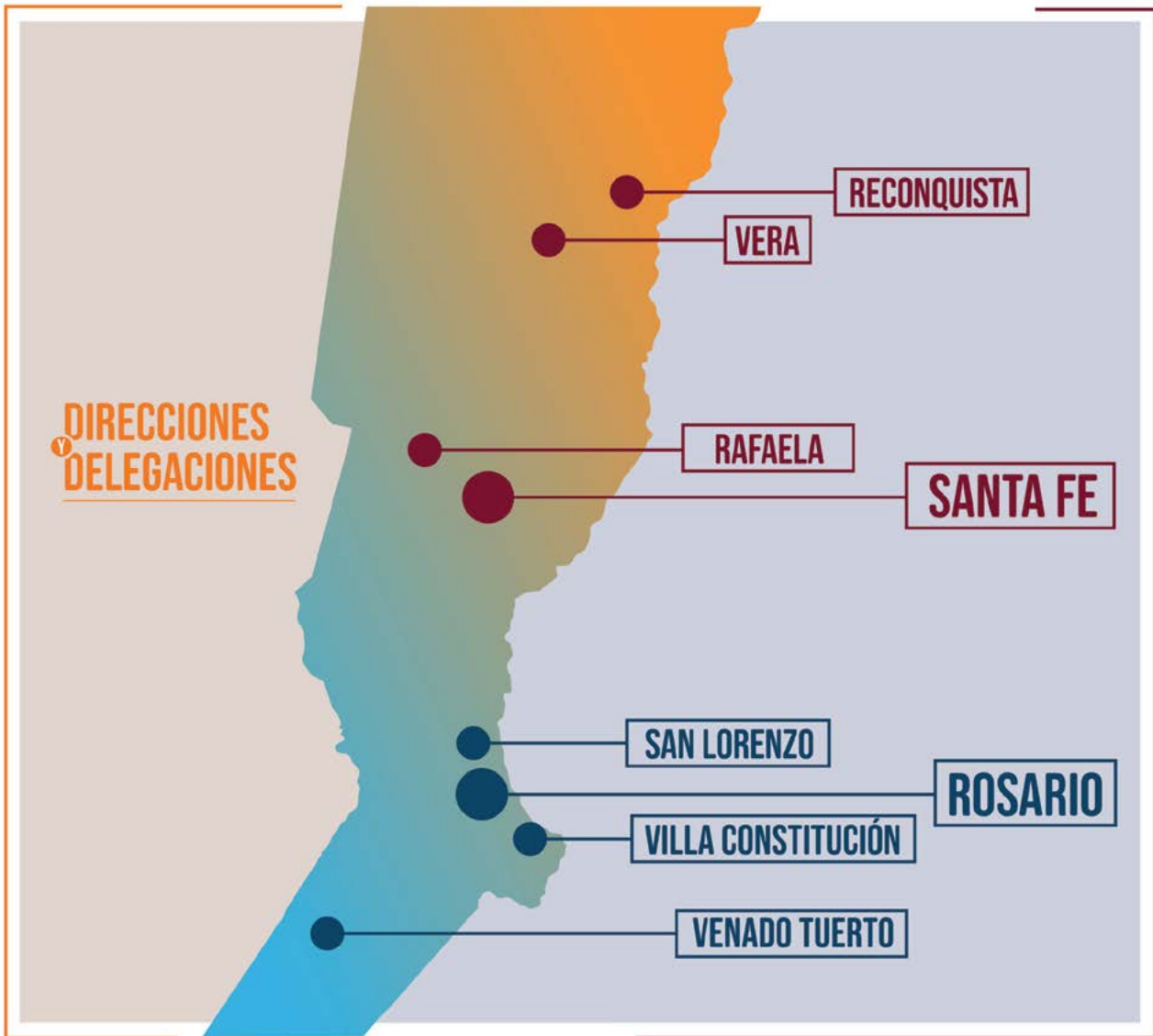
Según el marco normativo, las MPE no deben prolongarse por más de 180 días³. La finalización de una MPE puede consistir en:

- . El Cese de la MPE: retorno a la familia de origen.
- . La Resolución definitiva de la MPE: la declaración del estado de adoptabilidad o el ingreso al Programa de Autonomía Progresiva⁴.

2- Cabe mencionar que el análisis de las MPE corresponde al proceso de gestión planteado desde la estructura de gobierno correspondiente a la gestión provincial de 2015-2019.

3- Esta temporalidad se estableció a partir de la reforma del Código Civil y Comercial impulsada en el año 2015. Hasta ese momento las MPE se extendían por un plazo de 18 meses, según lo establecía la Ley N° 26.061.

4- Este Programa está encargado de acompañar el tránsito de las chicas y chicos en los ámbitos donde se encuentran alojados, brindando herramientas para la autonomía y en el marco de la Ley de Egreso para los mayores de 18 años. Se orienta fundamentalmente para aquellas niñas, niños y/o adolescentes que no han accedido al sistema de selección de vínculos de adopción previsto por la ley a través del RUAGA, o aquellos que expresan no querer ser adoptados.



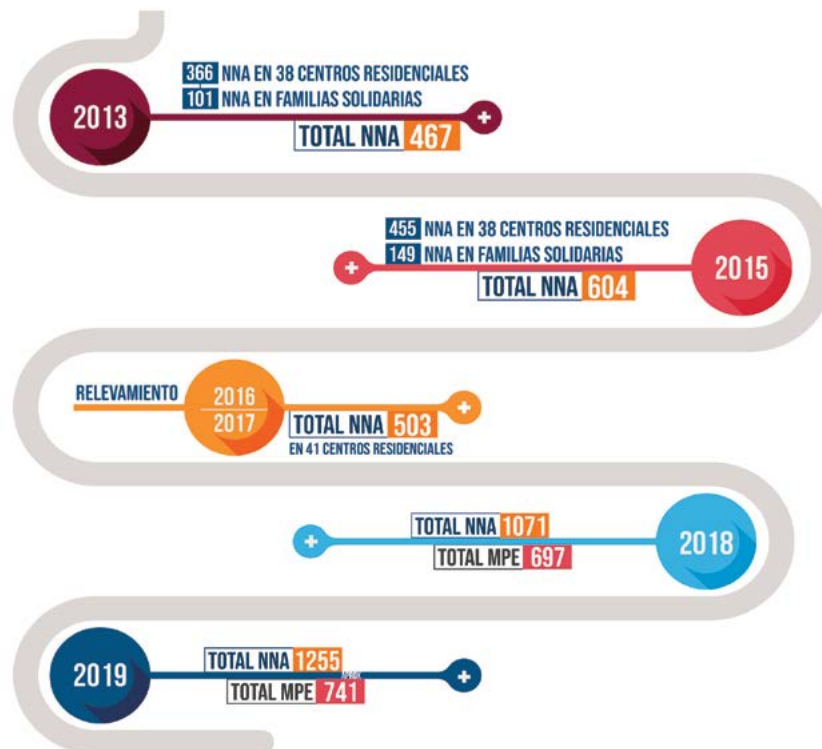
1.B

MEDIDAS DE PROTECCIÓN EXCEPCIONAL

Desde el surgimiento de la Defensoría se han registrado dificultades para obtener un número consistente sobre las MPE tomadas por el órgano de aplicación competente. Esto se ha expresado

en numerosos informes de la institución señalando la importancia de contar con estos datos para mejorar la gestión de las políticas públicas destinadas a niñas, niños y adolescentes.

DATOS SOBRE NNA CON MPE



En 2013³, la Defensoría accedió a un dato de corte transversal de la cantidad de niñas, niños y adolescentes alojados en cada modalidad (familiar/residencial). Este dato constituía una foto del mes de octubre de dicho año. Para ese momento en la provincia había 366 niñas y niños alojados en 38 Centros Residenciales y 101 niñas y niños en Familias Solidarias.

En el año 2015⁴, la información obtenida también fue una foto de un momento específico. Para agosto de 2015 en la provincia de Santa Fe había 455 niñas y niños alojados en 38 Centros Residenciales y 149 niñas y niños en Acogimiento Familiar⁵.

En el relevamiento realizado entre agosto de 2016 y febrero de 2017⁶ en todos los Centros Residenciales de la provincia, la Defensoría accedió a otro número estimado de niñas y niños dentro del Sistema de Protección. A esa fecha existían en la provincia 41 instituciones alojando aproximadamente 503 niñas, niños y adolescentes.

Es a partir del año 2018 que la Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia logró avanzar en la construcción de registros sistemáticos. Esto permitió conocer en forma mensual y por Delegación⁷:

- . El N° de MPE tomadas y de NNA involucrados⁸.
- . La cantidad de NNA en Acogimiento Institucional desagregado en: centros residenciales oficiales (CR Oficiales), conveniados (CR Conveniados) y comunidades terapéuticas (CT).
- . La cantidad de NNA en Acogimiento familiar desagregado en las modalidades: familias solidarias, de la comunidad, ampliadas y abiertas.

3- Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe (2014) *Observatorio de los derechos de la niñez y la adolescencia. Provincia de Santa Fe, Argentina. Informe 2013. Rosario.*

4- Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe (2016) *Observatorio de los derechos de la niñez y la adolescencia. Provincia de Santa Fe, Argentina. Informe 2015. Rosario.*

5- Para este período se habían formalizado las distintas modalidades al interior del Programa de Acogimiento Familiar. No solo se trataba del Programa Familias Solidarias.

6- Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe (2017) *Las instituciones de acogimiento en la provincia de Santa Fe: diagnóstico y aportes para la garantía y restitución de derechos de las niñas, niños y adolescentes separados de sus centros de vida. Rosario.*

7- Se hace la aclaración que, si bien el período de análisis de la información es desde enero 2018 a julio 2019 por tratarse del período donde se accedió a información completa sobre la totalidad de temas a desarrollar, pueden presentarse algunos análisis donde los períodos se extienden algunos meses buscando presentar la información lo más actualizada posible.

8- La Información corresponde a las Direcciones y Delegaciones donde se han tomado las MPE y la cantidad de niñas y niños involucrados, no de los lugares donde los mismos se encuentran alojados.

TABLA 1
MPE tomadas y niñas, niños y adolescentes involucrados por delegación. 2018-2019

DIRECCIÓN / DELEGACIÓN	2018		2019 (HASTA AGOSTO)		2019 (ESTIMADO)*	
	MEDIDAS	NNA	MEDIDAS	NNA	MEDIDAS	NNA
SANTA FE	229	344	203	380	305	570
RAFAELA	30	47	21	33	32	50
VERA	31	39	35	43	53	65
RECONQUISTA	51	84	15	20	23	30
ROSARIO	238	383	149	230	224	345
SAN LORENZO	62	103	43	91	65	137
VENADO TUERTO	40	47	21	25	32	38
VILLA CONSTITUCIÓN	16	24	7	13	11	20
TOTALES	697	1071	494	835	741	1253

FUENTE: Elaboración propia en base a información de la Subsecretaría de Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia

NOTA: * En base al comportamiento de la cantidad de MPE y de NNA involucrados hasta Agosto de 2019 se estimó el número de medidas y de niños que se alcanzarían para completar el 2019

. En el año 2018 se tomaron 697 MPE con 1071 niñas, niños y adolescentes involucrados.

. En el año 2019 -extrapolando los datos obtenidos hasta agosto 2019- se registraron 741 (MPE)

con 1253 niñas, niños y adolescentes involucrados. Estos valores suponen un incremento del 6% para las medidas y del 16% para las niñas, niños y adolescentes involucrados.

A continuación se presenta el total de NNA en el sistema, contemplando aquellos en acogimiento alternativo institucional y familiar.

TABLA 2

Niñas, niños y adolescentes en Acogimiento Alternativo. Años 2018 y 2019 (Julio).

INSTITUCIONES		2018	2019
NNYA EN INSTITUCIONES	NNYA EN CR OFICIALES	228	247
	NNYA EN CR CONV.	590	654
	NNYA EN CT	20	25
	TOTAL	838	926
NNYA EN ACOGIMIENTO FAMILIAR	NNYA EN FLIAS. SOLIDARIAS	88	74
	NNYA EN FLIAS. AMPLIADAS	284	290
	NNYA EN FLIAS. COMUNIDAD	58	52
	NNYA EN FLIA. ABIERTA	15	9
	TOTAL	445	425
TOTAL EN ACOGIMIENTO ALTERNATIVO		1283	1351

FUENTE: Elaboración propia en base a información de la Subsecretaría de Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia

La diferencia entre los niños involucrados en las MPE y los niños alojados en las modalidades de acogimiento permite un acercamiento a la cantidad de niños y niñas con medidas de protección en situación irregular por encontrarse vencidas. A diciembre de 2018 el total de NNYA en ambas modalidades de acogimiento fue de 1283. Esto evidenciaría una diferencia con el total de NNYA involucrados en MPE tomadas en

2018, de al menos 212 niñas, niños y adolescentes que estarían con medidas de protección en situación irregular. Si se realiza el mismo análisis en 2019, considerando hasta julio, el total de NNYA en ambos programas era de 1351, y al comparar este valor con el total de NNYA involucrados en las medidas tomadas hasta julio -681- surge que 670 niñas y niños estarían con medidas vencidas.

En estos datos no se encuentran contempladas niñas, niños y adolescentes que están alojados en espacios tales como hospitales generales, clínicas privadas de salud mental u hogares para personas con discapacidad. Se trata de "alojamientos transitorios" -que en ocasiones se extienden a lo largo de meses e incluso años- que no proveen los marcos de garantías de derechos aplicables para niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales. Se trata de chicas y chicos cuya situaciones el Sistema de Protección no brinda abordajes apropiados o suficientes garantizando sus derechos conforme a la Ley de Salud Mental.

1.C

PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS MPE: EQUIPOS INTERVINIENTES Y MODALIDADES DE ACOGIMIENTO

En el proceso de toma de una medida, los equipos de primer nivel toman contacto directamente, o a través de los servicios locales -dependiendo del nivel de organización de cada comuna o ciudad y de la estrategia de abordajes de estos equipos (artículos 54 y 58 Ley 12.967)- con los

equipos de admisión o de guardia de la respectiva Dirección (Rosario y Santa Fe) o Delegación, para ingresar la situación de vulneración de derechos detectada. En la órbita de la Subsecretaría de Niñez se evalúan las situaciones y se decide si están las condiciones dadas para tomar la MPE.

SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL



DETECTAN SI SE VULNERAN DERECHOS

MEDIDAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL ^(MPI)

LEY 12967 ART 50

Interviene el primer nivel de intervención (como centros de salud, escuelas, centros comunitarios)

PRIMER NIVEL

No implica separación del centro de vida

SI NO SE
RESUELVE
Y HAY
RIESGO

SEPARACIÓN DE SU CENTRO DE VIDA



MEDIDAS DE PROTECCIÓN EXCEPCIONAL (MPE)

LEY 12967 ART 51

Interviene la
Subsecretaría de los
Derechos de la Niñez,
Adolescencia y Familia

INICIO
MPE

FIN
MPE

PERÍODO MÁXIMO DE 180 DÍAS

Trabaja el Órgano de Aplicación (Subsecretaría de niñez)

Separación de
centro de vida.

1er. Control de legalidad

PODER JUDICIAL

CESE/RESOLUCIÓN FINAL DE LA MPE PUEDE SER:

Revinculación
Adoptabilidad
Autonomía progresiva

2do. Control de legalidad

PODER JUDICIAL

SEGUNDO NIVEL

1- Cabe mencionar que el análisis de las MPE corresponde al proceso de gestión planteado desde la estructura de gobierno correspondiente a la gestión provincial de 2015-2019

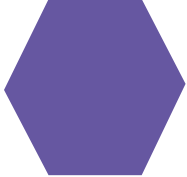
Si la situación presenta aspectos de gravedad que ameritan la salida urgente de las niñas y niños de su centro de vida, se define una Medida de Protección Excepcional de Urgencia (MPEU). Esto permite realizar la rápida separación sin contar con toda la documentación prevista en la ley por un plazo de 3 días hábiles. En el caso de una MPE “ordinaria”, puede llevar varios días ejecutar la toma de la misma.

Las Direcciones de Niñez cuentan con áreas legales encargadas de redactar las resoluciones de tomas de MPE, hacer el seguimiento administrativo de las mismas y enviarlas para el control de legalidad que debe efectuar el Poder Judicial (Tribunales Colegiados de Familia o juzgados respectivos).

Una vez definidas las medidas, el abordaje de las situaciones es responsabilidad de los equipos técnicos interdisciplinarios (ETI) de la Subsecretaría. Los mismos se constituyen en la referencia institucional de las niñas, niños y/o adolescentes y de sus familias de origen. Están encargados de definir la modalidad de acogimiento y de coordinar las estrategias a realizar con

las familias de origen, a fin de reparar las situaciones que generaron la vulneración de derechos. La finalización de una MPE es competencia de los ETIS. Esta puede ser el cese, lo que implica la revinculación del niño o niña con su familia de origen o la resolución definitiva. Una resolución definitiva puede implicar la sugerencia de pase al estado de adoptabilidad o el ingreso a autonomía progresiva. En ambos casos estos equipos deben solicitar al Área Legal la redacción de la resolución administrativa respectiva. Ésta área, a su vez, debe solicitar el control de legalidad de sus definiciones al Poder Judicial.

En el caso que se defina el alojamiento de niñas y niños en un centro residencial, el ETI articula con otro equipo de la Dirección: el equipo de fortalecimiento y monitoreo de Centros Residenciales. Éste se encarga de administrar las plazas en las distintas instituciones y definir los lugares posibles para cada niña, niño o adolescente. También es su responsabilidad realizar abordajes institucionales en los espacios de alojamiento. El cuidado cotidiano de las niñas, niños y/o adolescentes se encuentra a cargo de los equipos profesionales y cuidadores de cada Centro Resi-



dencial o dispositivo institucional.

Si el alojamiento se define con la modalidad familiar, el ETI debe convocar al Programa de Acogimiento Familiar y evaluar la modalidad más conveniente según la situación que se trate: Familia Solidaria, Familia Ampliada, de la comunidad o Familia Abierta. Está pautado que el Programa de Acogimiento Familiar haga el seguimiento

del niño o niña en la familia de acogida, mientras que el equipo profesional continúa el trabajo con la familia de origen siendo responsable de definir la medida.

La información a la que se accedió permitió analizar la evolución del número de NNyA en las dos modalidades de alojamiento definidas tras la toma de la Medida de Protección Excepcional.

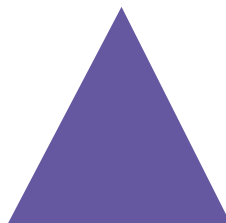
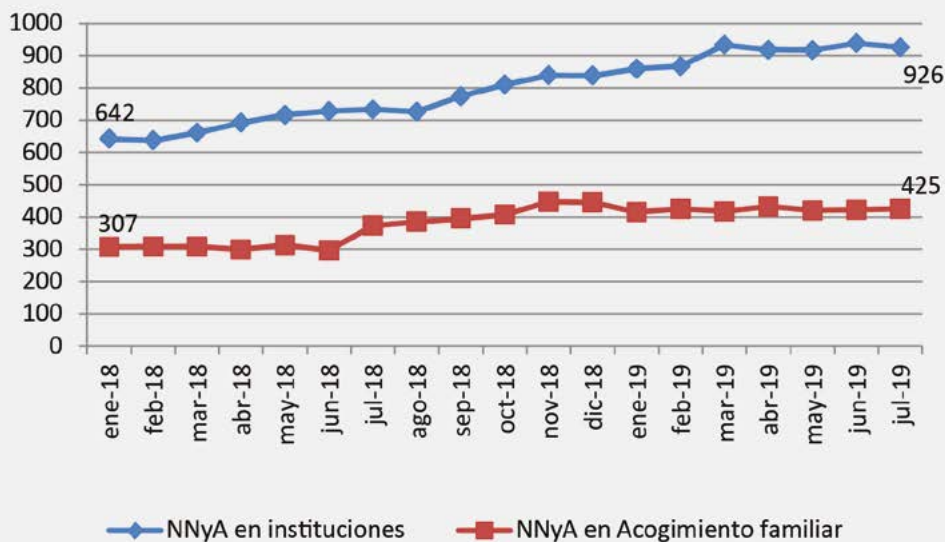


GRÁFICO 1

Niñas, niños y adolescentes en instituciones y en acogimiento familiar. Enero 2018-julio 2019.



FUENTE: Elaboración propia en base a información de la Subsecretaría de Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia

Se observa:

. Entre enero de 2018 y julio de 2019 el número de chicas y chicos en el programa de acogimiento institucional creció un 44%, pasando de 642 a 926 NNyA. Para este período el número de espacios de alojamiento institucional pasó de 61 a 81.

. En el programa de acogimiento familiar el crecimiento fue del 38% pasando de 307 a 425 NNyA.

. Se puede observar el ensanchamiento de la brecha entre la modalidad de acogimiento familiar y el residencial en el período de referencia.

1.D

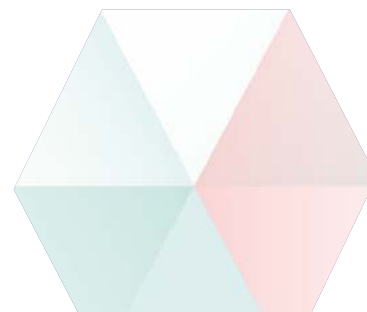
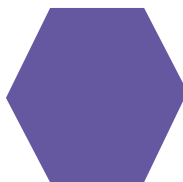
DEFINICIÓN DE LA MPE: REVINCULACIÓN Y/O ADOPCIÓN. EQUIPOS INTERVINIENTES

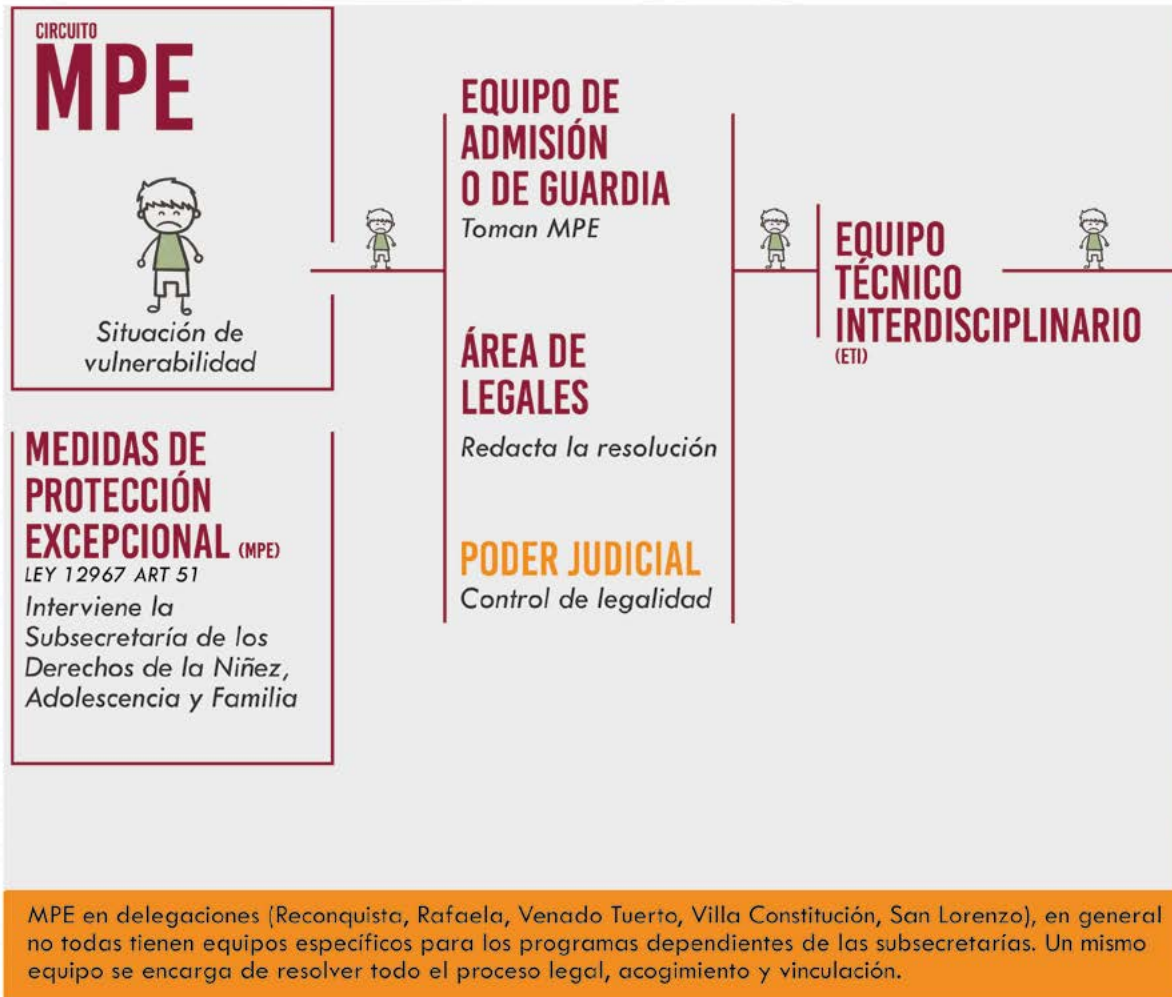
En el caso de que la resolución de la medida se oriente hacia la declaración del estado de adoptabilidad, se produce un cambio de equipo. El ETI deja de ser la referencia y el Equipo de Fortalecimiento de Procesos Adoptivos asume el seguimiento de la situación. Este equipo debe tomar conocimiento de las historias de vida de las niñas, niños y adolescentes, acompañar el tránsito hacia una posible adopción, articular con el Registro Único Provincial de Aspirantes a Guarda con Fines Adoptivos (RUAGA) y con el Poder Judicial.

Cuando el Poder Judicial ratifica la resolución definitiva de la MPE con declaración de estado de adoptabilidad, se le solicita al RUAGA la selección de legajos de pretensos adoptantes. El Tribunal de Familia o juzgado interviniente es el encargado de evaluar y elegir a las familias aspirantes a adoptar. El proceso de vinculación

entre estas familias y la niña o niño es diseñado y acompañado generalmente por el equipo de procesos adoptivos, RUAGA y Poder Judicial. En algunas ocasiones interviene el Programa de Acogimiento Familiar.

Una figura transversal a todo el proceso de las MPE –e incluso en medidas de protección integral, en la órbita de las Delegaciones de Niñez- la constituyen las y los Acompañantes Personalizados, dependientes del Programa de Acompañantes Personalizados de cada Dirección de Niñez. Muchas de las estrategias de acompañamiento e intervención con niñas, niños y adolescentes alojados en centros residenciales y en ámbitos familiares son sostenidas por estas y estos trabajadores, que representan el eslabón más frágil del sistema de protección en lo que refiere a condiciones y recursos de trabajo.





SEGUNDO NIVEL PERÍODO MÁXIMO DE 180 DÍAS

ACOGIMIENTO

EQUIPO DE FORTALECIMIENTO Y MONITOREO DE CENTROS



RESIDENCIAL

EQUIPO CR

EQUIPO PAF



FAMILIAR

FIN DE LA MPE

CESE

REVINCUACIÓN
VUELVE CON LA FAMILIA DE ORIGEN



RESOLUCIÓN DEFINITIVA

ADOPTABILIDAD
EQUIPO DE PROCESOS ADOPTIVOS
RUAGA
JUZGADO



AUTONOMÍA PROGRESIVA
EQUIPO DE AUTONOMÍA PROGRESIVA
EQUIPO CENTRO RESIDENCIAL
EQUIPO DE ACOGIDA FAMILIAR

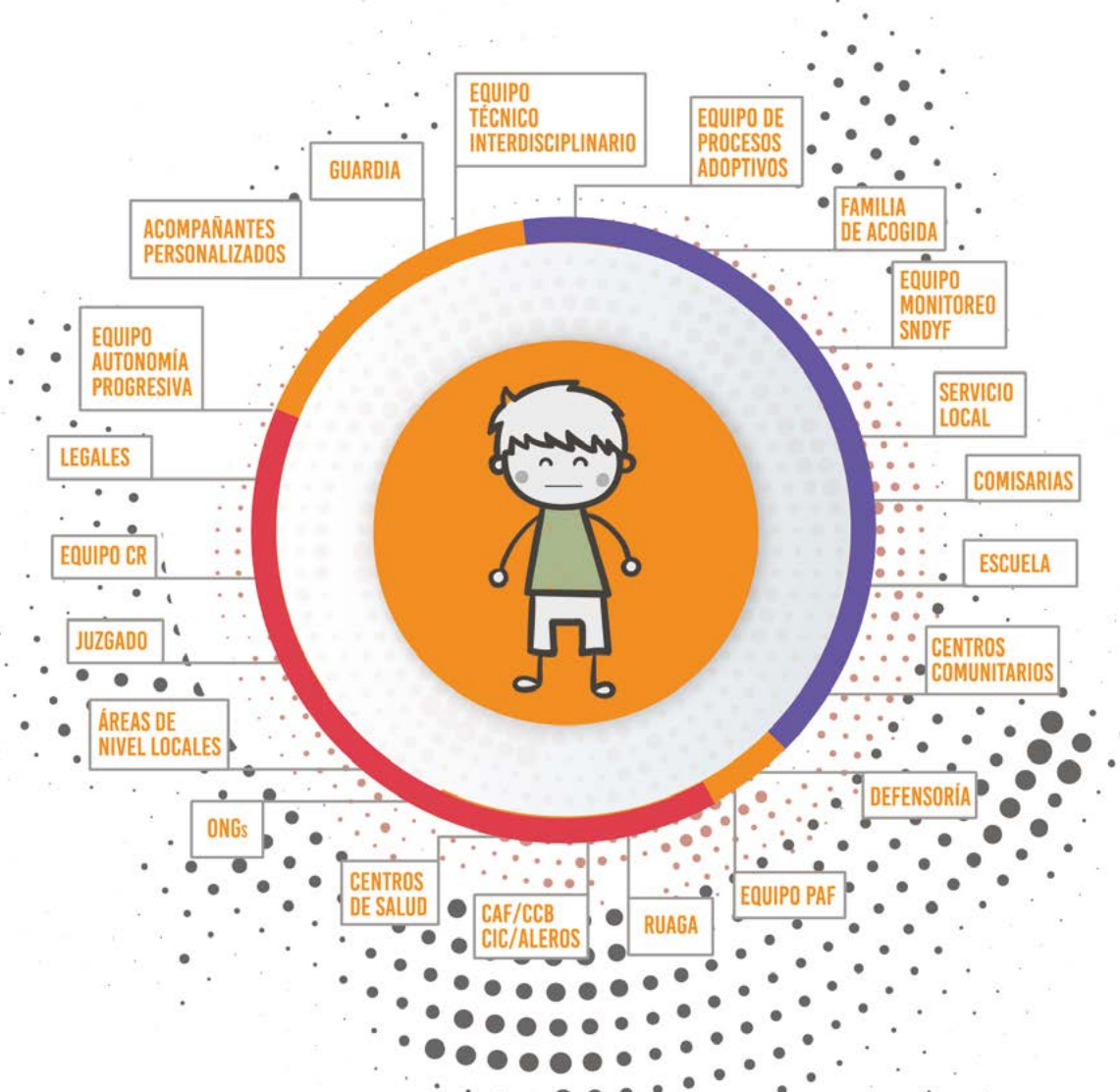


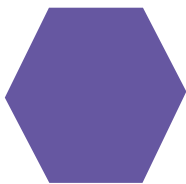
Control de legalidad

 PODER JUDICIAL

Como puede verse, el diseño actual del Sistema de Protección contempla la participación de múltiples actores de los tres poderes del Estado y de la sociedad civil para intervenir en la vida de las niñas, niños y adolescentes, según las circunstancias y decisiones que se definan en su tránsito por el Sistema. Sin em-

bargo, la falta de integralidad propicia por un lado, múltiples intervenciones y por otro –paradójicamente– la ausencia de las mismas. Lo que complejiza los procesos de implementación de las MPE sin que ello se traduzca en el bienestar y la resolución de las situaciones que atraviesan esas chicas y chicos.





Sobre las Delegaciones

Los procesos de trabajo y las estrategias de abordaje en las Delegaciones de Rafaela, Venado Tuerto, Villa Constitución y San Lorenzo difieren entre sí y, de manera sustancial, con las Direcciones de Rosario y Santa Fe. Algunas de ellas no cuentan con equipos específicos para llevar adelante los Programas dependientes de la Subsecretaría, lo que implica que los propios equipos profesionales (ETI) centralicen y administren todas las funciones y etapas del proceso de la MPE que en las Direcciones se encuentran

divididas en diferentes equipos. Por su parte, otras Delegaciones cuentan con profesionales referentes o equipos específicos para determinadas líneas de trabajo como Acogimiento familiar, Procesos Adoptivos, Autonomía Progresiva, Área legal. Todos los equipos están atravesados por limitaciones en la cantidad de personal para garantizar adecuadamente los abordajes y acompañamientos correspondientes a la extensión de los territorios de cada Delegación.



De la información precedente se destaca:

- . Incremento sostenido en el tiempo de la cantidad de niñas y niños en situación de vulnerabilidad sobre los que se adoptan MPE.
- . Un número importante de niñas, niños y adolescentes alojados con MPE en situación irregular.
- . El acogimiento residencial como principal estrategia de alojamiento tras una MPE en detrimento del acogimiento familiar.
- . Desigual implementación a nivel territorial de las políticas de protección dependientes de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia.





PARTE
2



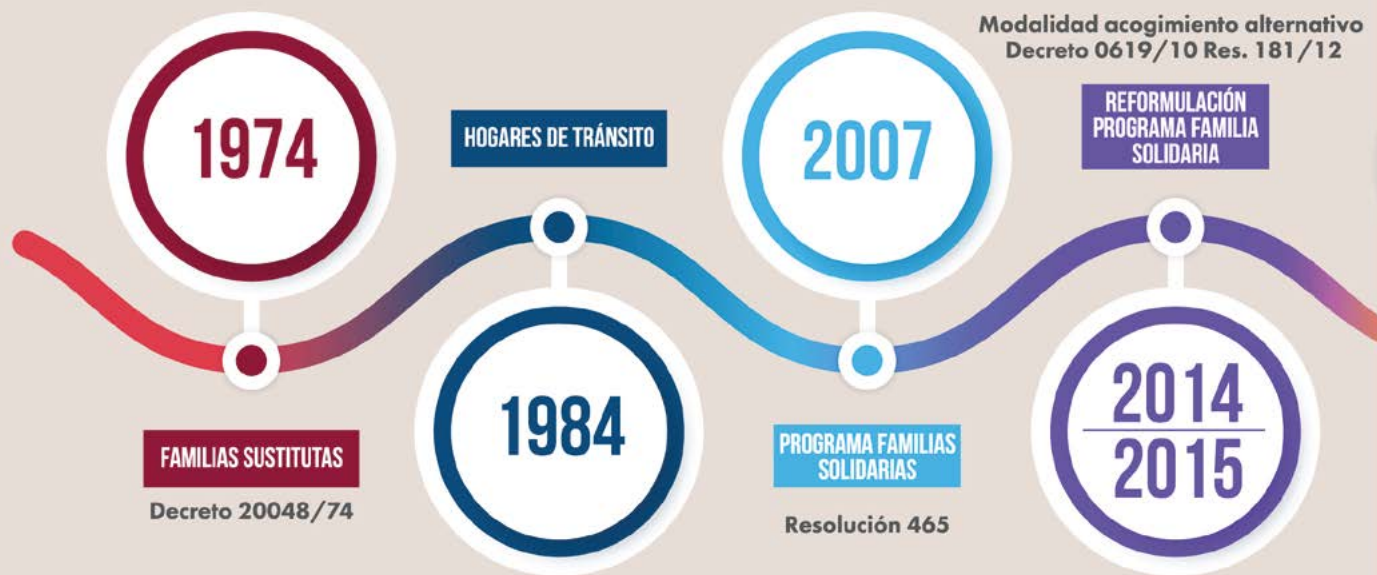


EL ACOGIMIENTO FAMILIAR EN LA PROVINCIA DE SANTA FE

2.A

EL ACOGIMIENTO DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN ÁMBITOS FAMILIARES ALTERNATIVOS. UN BREVE RECORRIDO HISTÓRICO

HITOS DE LA MODALIDAD DE ACOGIMIENTO FAMILIAR





La modalidad de acogimiento de niñas, niños y adolescentes en ámbitos familiares tiene su historia en la Provincia de Santa Fe. La misma fue desarrollada en el Informe del Observatorio del año 2015⁹. A modo de contextualizar el presente informe, se exponen los principales hitos.

9- <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/informe-2015.pdf>



1974	Familias Sustitutas. Decreto 20048/74. En esa modalidad se recibían niñas, niños y adolescentes a título de tenencia hasta que su familia estuviese en condiciones de hacerse cargo de ellos o también como período de prueba para la adopción legal. Con una visión sobre las infancias anclada en el paradigma tutelar.
1984	Hogares de Tránsito. Organización radicada en la ciudad de Santa Fe principalmente. Este grupo de familias construyó vinculaciones con el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo a través de la celebración de convenios para alojar niñas y niños menores de 4 años. El objetivo de la organización era brindar apoyo a niñas y niños accediendo eventualmente a la adopción. En ese contexto se producían dificultades para lograr revinculaciones con las familias de origen, que se acentuaron con la implementación de la Ley de Promoción y Protección Integral.
2007	Familia Solidaria. Resolución 465/07. Se creó en el marco de la Secretaría de Estado y Promoción Comunitaria. Se origina con la intencionalidad de generar políticas acordes al Sistema de Protección Integral promulgado por la Ley Nacional 26.061 del año 2005. Nace con el objeto de evitar la institucionalización, buscando familias para complementar a las familias de origen, sin pretender reemplazarlas. Se establecía que el programa se orientaba a grupos vulnerables con NBI y por debajo de la línea de pobreza. Esta primera versión del programa evidenciaba tanto en su formulación como en su implementación tensiones entre ambos paradigmas. Se mantenía la confusión y la vigencia de situaciones relativas a Familias Sustitutas.
2010/ 2012	Proceso de evaluación y revisión del Programa. Se establece la delimitación de no incorporar familias y/o personas inscriptas en RUAGA. Se intenta poner énfasis en la transitoriedad para lograr el regreso a la familia de origen. Aparece claramente como una de las modalidades de acogimiento frente a una MPE.
2014/ 2015	Programa de Acogimiento Familiar. Familias Solidarias forma parte de esta modalidad junto con el Acogimiento en Familia Ampliada, de la Comunidad y Hogar Familia. Se reformula la organización de los equipos, se revisa la admisión y la modalidad de seguimiento necesaria. Se comienza un proceso de fortalecimiento de los equipos. Más recursos destinados y mayor especificidad.
2017	Familia Abierta. Resoluciones 378/17 y 1091/17. Se formalizan mediante resoluciones algunas modificaciones incorporadas anteriormente. Se incorpora la modalidad de familias abiertas.
2018	Debilitamiento del Programa de Acogimiento Familiar e incremento de la institucionalización. Se registra un incremento de instituciones destinadas al alojamiento de niñas, niños y adolescentes, inclusive específicas para el alojamiento de bebés y menores de 4 años. Se reducen la cantidad de Familias Solidarias y de niñas, niños y adolescentes alojados en ellas. Esto coincide con tres situaciones problemáticas de público conocimiento relacionadas con la modalidad de acogimiento.

2.B

MODALIDADES DE ACOGIMIENTO FAMILIAR

El Programa cuenta con las siguientes modalidades:

. Familia Ampliada y/o de la Comunidad.

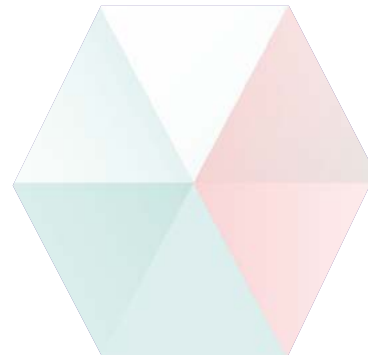
El alojamiento transitorio tras la MPE se formaliza con personas que tienen vínculo previo con la niña, niño y/o adolescente, sea por una relación de parentesco, lazos afectivos o ser un referente positivo para las o los mismos.

. Familia Solidaria.

A través de un proceso de selección se eligen personas o grupos familiares para brindar transitoriamente alojamiento y cuidado a niñas, niños y adolescentes sobre los cuales se ha tomado una MPE. El objetivo es que estas familias se constituyan en complementarias de la familia de origen, sin pretender desplazarlas o sustituirlas.

. Familias Abiertas.

Se orienta a aquellas situaciones en las que una vez resuelta la MPE con sugerencia de adoptabilidad, no se encuentren familias en el RUAGA, los procesos de vinculación iniciados entre familias aspirantes y niñas y niños no prosperen o las propias chicas y chicos expresen no querer ser adoptados. Se propende a la construcción o formalización de vínculos con referentes afectivos adultos, dándose opcionalmente las instancias de convivencia o no, según cada situación particular. La modalidad está orientada prioritariamente a adolescentes que viven en centros residenciales, proponiéndose que las familias abiertas los acompañen en los procesos de autonomía que las chicas y chicos emprendan.



2.C

EL FUNCIONAMIENTO DEL PROGRAMA DE ACOGIMIENTO FAMILIAR EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN. UNA MIRADA CENTRADA EN LA MODALIDAD FAMILIA SOLIDARIA.

Para presentar la información sistematizada en este relevamiento se definió una perspectiva de análisis sistémico. La información relevada permite indicar que las principales dificultades registradas en la gestión del Programa de Acogimiento tienen su raíz en problemas estructurales del Sistema de Protección Excepcional, tanto a nivel de la definición como de la propia gestión de

las MPE. Si bien se presenta información relativa a todas las modalidades dentro de acogimiento familiar, el foco se ubica sobre Familias Solidarias.

Como se ha señalado, los datos relevados indican un fuerte crecimiento de la institucionalización como opción de acogimiento frente a una MPE.

TABLA 3

Niñas, niños y adolescentes en Acogimiento Alternativo, Institucional y Familiar. Enero 2018- Julio 2019.

	ENE-18	%	JUL-19	%
ACOGIMIENTO INSTITUCIONAL	642	68%	926	69%
ACOGIMIENTO FAMILIAR	307	32%	425	31%

FUENTE: Elaboración propia en base a información de la Subsecretaría de Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia

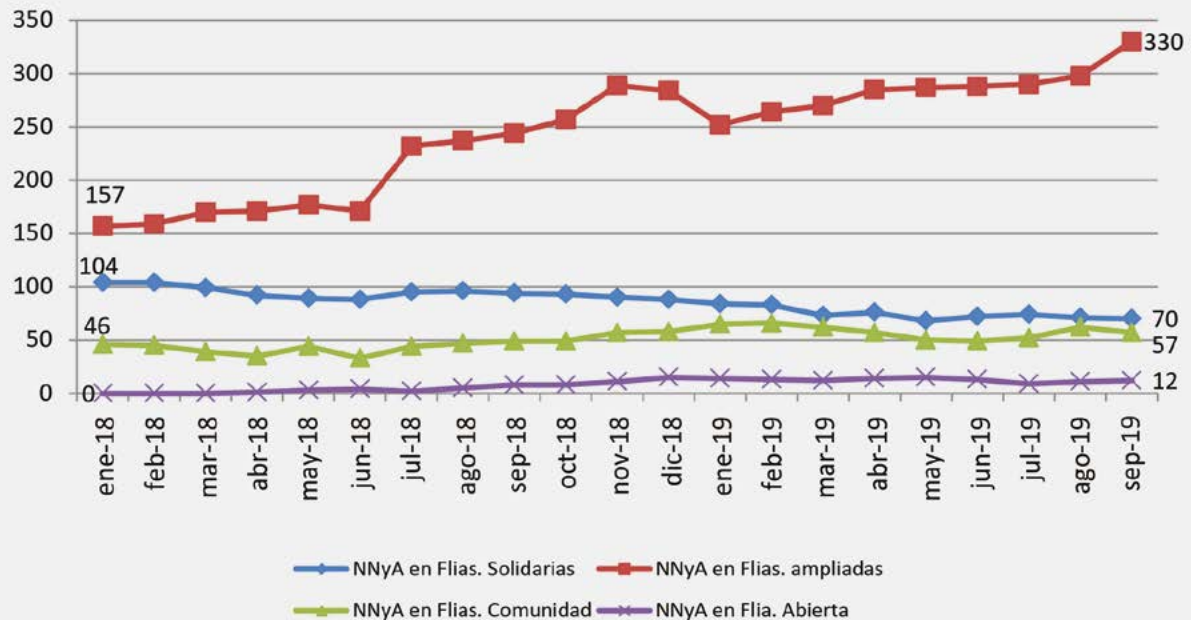
La información sistematizada permitió un análisis sobre la evolución de las distintas modalidades de acogimiento familiar (ampliada, comunidad, solidaria y abierta) para el período de referencia.

La propuesta de alojamiento en familia ampliada y/o de la comunidad debe ser la primera opción a considerar frente a una inminente separación

temporal del centro de vida. No obstante, estas opciones siempre deben ser evaluadas en relación a las posibilidades y realidades de cada familia ampliada para dar contención y cuidados adecuados a las niñas y niños. El alojamiento en una Familia Solidaria debería ser la segunda opción luego de la familia ampliada y la priorizada frente a la institucionalización.

GRÁFICO 2

Niñas, niños y adolescentes en acogimiento familiar. Enero 2018-septiembre 2019.



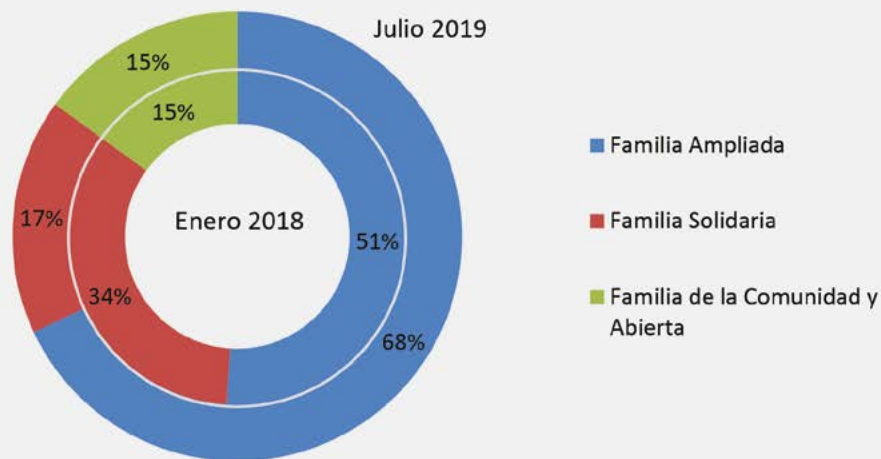
FUENTE: Elaboración propia en base a información de la Subsecretaría de Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia

- El programa Familias de la comunidad, si bien entre extremos crece, presenta grandes oscilaciones.
- La cantidad de niñas y niños en familia ampliada presenta una tendencia creciente de casi un

- 4,47% mensual, alcanzando para el período un crecimiento del 110,2%.
- Familias Abiertas refleja un número reducido de niñas, niños y adolescentes, considerando su reciente implementación.

GRÁFICO 3

Desagregación del Programa de Acogimiento Familiar en modalidades (en porcentaje). Enero 2018-Julio 2019



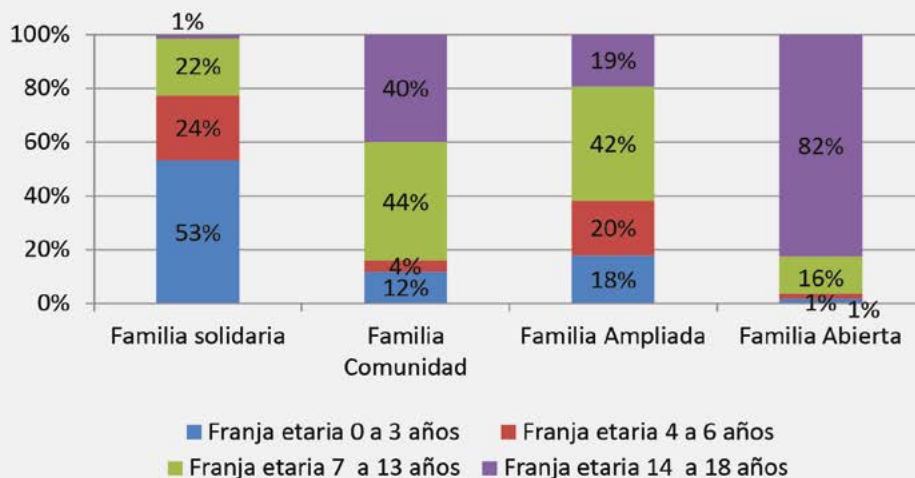
FUENTE: Elaboración propia en base a información de la Subsecretaría de Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia

Al indagar sobre la desagregación de niñas, niños y adolescentes en acogimiento familiar según franjas etarias, se evidencia que cada mo-

dalidad tiene cierta orientación a determinados rangos de edad.

GRÁFICO 4

Niñas, Niños y Adolescentes en modalidad de Acogimiento Familiar según franja etaria. Septiembre 2019.



FUENTE: Elaboración propia en base a información de la Subsecretaría de Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia

. En la modalidad Familia Solidaria más de un 50% de las niñas y niños corresponde a la franja etaria de 0 a 3 años. En Familias de la Comunidad un 44% corresponde a la franja etaria de 7 a 13 años y en un porcentaje similar (40%) a la franja etaria de 14 a 18 años. En el caso de la modalidad Familia Ampliada el porcentaje mayor (42%)

corresponde a la franja etaria de 7 a 13 años y finalmente en la modalidad Familia Abierta un 82% en la franja de 14 a 18 años. Esto evidenciaría que Familia Solidaria sería la modalidad para las y los niños más pequeños; Familia Abierta para los adolescentes y familia de la comunidad y ampliada para aquellos mayores de 7 años.



2.c.1

El trabajo con las familias de origen

El aumento registrado de las MPE -y en mayor porcentaje las de urgencia- pone de manifiesto las dificultades de implementación de las MPI, que suponen un trabajo previo con las familias y las y los niños. Según datos de UNICEF Argentina¹⁰, la pobreza en la infancia se expresa de múltiples formas: carencias de recursos de los hogares y escasas estructuras de oportunidades para el desarrollo de capacidades. Los últimos datos publicados por INDEC en agosto 2019 revelan que un 49.6% de menores de 14 años se encuentran en situación de pobreza, al tiempo que la indigencia se eleva al 11,3 %. Estos datos indicarían que hay unos 5 millones de niños y niñas pobres en Argentina, de los cuales casi 1 millón son indigentes. Este contexto no es ajeno a la realidad provincial, lo que se combina con las dificultades de las políticas provinciales y locales para amortiguar el impacto sobre los sectores más vulnerables, destinatarios prácticamente en su totalidad del Sistema de Protección Excepcional.

La sistematización del trabajo de campo arrojó información respecto del trabajo que el Sistema de Protección realiza en torno a garantizar el derecho a la convivencia familiar y comunitaria. Entre los aspectos detectados se puede indicar:

- Falta de sistematicidad, consistencia e integridad de los abordajes realizados con las familias de origen. Se evidencian limitaciones para

acompañar y fortalecer de manera concreta a las familias.

- Ciertas exigencias de cumplimiento a las familias estarían expresando “prejuicios de clase” a nivel de los abordajes, sobre todo, en el caso de mujeres madres de muy corta edad.
- Se registran situaciones donde se llevan a cabo procesos de vinculación entre familias de origen y niñas, niños y adolescentes en las cuales no se evidencian que ya estén dadas las condiciones necesarias para definir el cese de la medida (ej. condiciones habitacionales indignas, persistencias de las dificultades que provocaron la toma de las MPE, limitaciones para garantizar cuidados especiales de salud en casos de niñas y niños que los requieran).
- Falta de información clave para la toma de decisiones en torno a la MPE. (ej. los tránsitos institucionales de los grupos familiares)

Como señalan Villalta y Llobet (2018)¹¹, el contacto limitado de los equipos profesionales con las familias de origen tiene impacto negativo en las estrategias y posibilidades de restitución de las chicas y chicos a su familia de origen.

10- UNICEF (2019) Elecciones 2019. La deuda es con la niñez y la adolescencia. <https://www.unicef.org/argentina/media/6506/file/Posicionamiento%20UNICEF%20-%20Elecciones%202019.pdf>

11- UNICEF (2018) *Relevamiento y Sistematización de Programas de Cuidado Alternativo en Ámbito Familiar. Resumen ejecutivo*. Autoras Carla Villalta y Valeria Llobet. Buenos Aires.







Perspectiva de género

Las mujeres, en su rol de madres de niñas y niños, merecen una especial reflexión teniendo en cuenta el lugar que les asigna el Sistema de Protección y, a partir de eso, los estereotipos y estigmatizaciones que recaen sobre ellas.

La información relevada da cuenta que se trata en la mayoría de los casos de mujeres que han sufrido múltiples tipos de violencias a lo largo de sus vidas. Muchas de ellas son adolescentes o tuvieron hijos muy jóvenes. Sin embargo, el Sistema de Protección -que debiera seguir protegiéndolas- desplaza su mirada de ellas focalizando exclusivamente en su condición de madres. En ocasiones pasan a ser tratadas como adultas, independientemente de la edad que tengan, y como victimarias de sus hijos, aun cuando ellas mismas transitan en la ambigua y dolorosa posición entre víctimas y victimarias.

Esto da cuenta de la falta de construcción de estrategias con perspectiva de género para abordar las situaciones en términos familiares y vinculares entre madres, padres e hijos. En muchas situaciones en que las y los niños son sacados de sus ámbitos debido a que corren riesgo sus vidas, sus madres continúan expuestas a condiciones de riesgo o de abandono. Esto las aleja cada vez más de la posibilidad de reencontrarse con ellos, ya que no cuentan con el acompañamiento y redes necesarias para iniciar el complejo proceso de su propia reparación de derechos.

A su vez, la responsabilización por los cuidados continúa recayendo en las mujeres, sean éstas madres, tías, abuelas o referentas afectivas. En esta línea, también son ellas las responsables por la vulneración de los derechos, sea por acción u omisión. Esto surge de la lectura de legajos, notas periodísticas y análisis de casos donde se han encontrado claras estigmatizaciones y presunciones respecto de lo que implica “saber materno”.



2.c.2

El trabajo con las Familias Ampliadas y la Comunidad

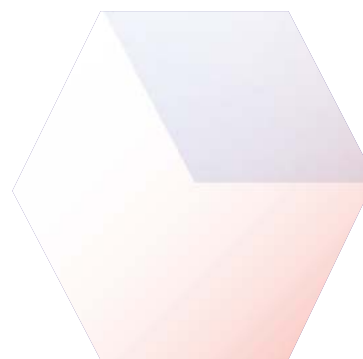
Si bien los alojamientos en el marco de las Familias Ampliadas y/o de la Comunidad se presentan a nivel organizacional al interior del Programa de Acogimiento Familiar, en la gestión de la MPE no están esclarecidos los procesos de trabajo en torno al seguimiento de las medidas en este tipo de acogimiento. A partir del análisis de los legajos, se ha constatado que algunas situaciones son abordadas por los ETIS y otras derivadas de manera completa o parcial al PAF, sin poder identificar los criterios institucionales que definen esas situaciones. En términos presupuestarios tampoco queda esclarecido en qué caso las familias son subvencionadas desde el PAF y en qué otros se les aporta otro tipo de apoyo económico a través de otras vías administrativas.



Esta forma de gestión de la MPE otorga un lugar subsidiario al PAF, aun cuando suelen ser quienes tienen contacto más directo con las niñas, niños y adolescentes y sus ámbitos de desarrollo familiar alternativo.

Según lo relevado tanto a nivel estadístico, documental como en las entrevistas, dentro del PAF las modalidades de Familia Ampliada y de la Comunidad reúnen la mayor cantidad de niñas, niños y adolescentes con MPE dentro del Programa, en detrimento de Familias Solidarias.

Se constató en el análisis de legajos y expedientes que muchas veces se define un acogimiento familiar ampliado o comunitario sin el acompañamiento necesario ni el apoyo para realizar la tarea de contención a niñas y niños. También se registraron situaciones donde se produce un pasaje del niño o niña entre distintos ámbitos familiares comunitarios, lo que impacta fuertemente en la subjetividad de los mismos.

Poder pensar el acogimiento en familias ampliadas o de la comunidad requiere poner atención a determinadas características particulares. Es necesario prever la posible proximidad con los padres biológicos, la historia de los vínculos familiares previos entre esos adultos, los propios recursos simbólicos, sociales y económicos que puedan tener las familias para alojar a una niña o niño. Todo ello demanda una lectura compleja de estos lazos familiares y comunitarios, acompañamientos profesionales sistemáticos y disponibilidad de recursos para que estos acogimientos contribuyan a la reparación integral de los derechos de las niñas y niños y de las familias que los reciben.






En la actualidad la mayor parte de las niñas, niños y adolescentes que están dentro del Programa de Acogimiento Familiar se encuentran en la modalidad de familia ampliada y de la comunidad.

Se sostiene la importancia de que niñas y niños continúen en sus ámbitos de vida cercanos. No obstante, se requiere fortalecer redes y acompañamientos por parte de otros actores institucionales y comunitarios para que esta modalidad permita acompañar los procesos de restitución de derechos.

En algunos casos resulta recomendable la revisión de procesos de trabajo multi-intervenidos, evaluando opciones que posibiliten abordajes integrales en relación a las situaciones de las niñas, niños y adolescentes con menos actores institucionales intervinientes en cada proceso en particular.



2.c.3 **El tiempo y sus medidas**

El tiempo es un aspecto nodal para dar cuenta del funcionamiento del Sistema de Protección y mostrar el tipo de cuidado que niñas, niños y adolescentes reciben en el marco de una MPE. La extensión de las medidas impacta directamente en las vidas de las niñas y niños e influye en la eficacia del Programa de Acogimiento Familiar.

Si bien para el período 2018/2019 se pudo construir un dato consistente relativo a la cantidad mensual de MPE tomadas y la cantidad de niñas,

niños y adolescentes involucrados en las mismas, los datos provistos no permitieron establecer la temporalidad de las medidas. La elaboración de ese dato se realizó entonces a través de la reconstrucción de la temporalidad de las medidas tomando como universo de análisis los expedientes de la Defensoría y aquellos provistos por la SDNAyF.

Como antecedente podemos mencionar el dato construido en el marco del relevamiento reali-

zado en el año 2016/2017 sobre los centros residenciales. En dicho informe¹², se registró que el tiempo promedio de permanencia en una institución superaba el año y medio. Asimismo, en ese relevamiento el 71% de las instituciones afirmó que alojaban niñas, niños y adolescentes con medidas vencidas.

En el corpus de legajos analizados para la presente investigación se pudo constatar que la mayoría de las medidas tomadas se encontraban fuera de término. Vale indicar que para medir la temporalidad se consideró la fecha en la que se produce la separación del centro de vida hasta que se ratifica el control de legalidad de la resolución definitiva

de la medida. Se realiza la aclaración, porque mediante el presente análisis se ha podido constatar que la medición del transcurso de tiempo de la MPE suele ser registrada por los diferentes equipos institucionales en función del momento en que cada uno interviene. Esto deja en evidencia criterios disímiles y discrecionales para evaluar la temporalidad de las medidas.

Realizando un recorte sobre el universo de expedientes, se realizó el trabajo de reconstruir la temporalidad de 13 MPE que involucraban a 25 niñas, niños y adolescentes. Esta sistematización permitió cuantificar:

TABLA 4

Niñas, niños y adolescentes con medidas vencidas y en término (en porcentaje).

SITUACIÓN MEDIDAS	TOTAL	%
EN TÉRMINO	5	20%
VENCIDA	20	80%
TOTAL GENERAL	25	100%

FUENTE: Elaboración propia en base a información de la Subsecretaría de Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia

12- <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/publicacion-ia-2017-web.pdf> (pág. 22 y 23)

• **Tiempo promedio de duración de las MPE** es de 606 días, valor que supera los 180 días definidos por normativa. Para tener un acercamiento más claro a la problemática es conveniente complementar el análisis con otros indicadores. En este caso se ha empleado **la mediana**, la cual permite dividir a la población en dos partes iguales identificando un 50% de valores superiores y un 50% de valores inferiores. De acuerdo con esta medida el 50% de las medidas han tenido una duración de 516 días o menos (aprox. 16 meses). Otro aspecto que se debe considerar es la variabilidad de las observaciones. En este sentido, si bien los valores de la media y la mediana no serían tan distantes entre sí al calcular las medidas de dispersión para conocer cuán homogéneos o heterogéneos son los datos surge que el desvío estándar¹³ alcanza un valor de 388,45 y el CV de 64,05% lo que estaría reflejando que la dispersión en los datos es muy alta presentándose medidas con duración más extensas y otras con períodos más cortos.

Dentro de las medidas consideradas en término, vale aclarar que posteriormente a la definición de cese de las medidas relativas a 4 niñas y niños, los mismos retornaron al sistema de protección, siendo alojados en una institución de acogimiento. Es decir que si bien la medida fue resuelta administrativamente, ello no significa

que la situación de reparación de derechos se haya resuelto en los tiempos previstos.

• **El tiempo promedio de estadía en familia solidaria** es de 587 días. Al complementar el análisis con la mediana, surge que el 50% de las niñas y niños han transitado en familia solidaria menos de 470 días (aprox. 15 meses), valor que supera los 6 meses según normativa. Al considerar la variabilidad de las observaciones y calcular las medidas de dispersión para conocer cuán homogéneos o heterogéneos son los datos surge que el desvío estándar alcanza un valor de 381,45 y el CV de 65,03 lo que estaría reflejando que la dispersión en los datos es muy alta presentándose niñas y niños que transitan en familia solidaria durante largos períodos y otros durante períodos más cortos.

Seis familias solidarias han iniciado trámites de guarda pre-adoptiva de las niñas y niños que acogían. Tres de ellas lograron avanzar en dicha guarda, encontrándose en la actualidad cada una en distintas instancias del trámite de adopción¹⁴.

• **El Tiempo promedio en los que NNyA transitan las diferentes formas de acogimiento alternativos (familiar: solidaria y ampliada; e institucional)** es de 904 días. Al calcular la mediana de esta distribución, surge que el 50% de las niñas y niños han transitado en las diferentes

13- El desvío estándar refiere al desvío de las observaciones con respecto a la media.

14- Otras dos familias han obtenido la adopción de tres niñas que se encontraban en el sistema de protección a partir de vínculos creados con ellas en el marco de modalidades de acogimiento familiar alternativas al PAF, tales como Familias Sustitutas y Familias Colaboradoras de una institución de acogimiento. Estos procesos se iniciaron previamente a 2012, momento en que el PAF comienza a adquirir mayor consolidación institucionalidad. No obstante, estas situaciones tuvieron alto impacto mediático y fueron asociadas al mal funcionamiento del Programa, tratándose en realidad de falencias en otros niveles de la estructura del sistema de protección.

formas de acogimiento alternativo menos de 652 días (aprox. 21 meses). Otro aspecto que se debe considerar es la variabilidad de las observaciones. Al calcular las medidas de dispersión surge que el desvío estándar alcanza un valor de 618,22 y el CV de 68,39% lo que estaría reflejando que la dispersión en los datos es muy alta presentándose niñas y niños que transitan en las diferentes formas de alojamiento durante largos períodos y otros durante períodos más cortos.

El tiempo de las niñas y niños frente a los tiempos administrativos y judiciales

A partir del relevamiento de legajos y expedientes relacionados con experiencias de acogimiento familiar en relación a la temporalidad se puede destacar:

- Demoras debido a las notificaciones al interior del ámbito administrativo. Esto se detectó en las comunicaciones entre los equipos profesionales interdisciplinarios (ETI) con el área legal, al interior del área Legal, entre otros circuitos.
- Demoras en las notificaciones del ámbito administrativo al Poder Judicial. Ya sea para la efec-

tivación del control de legalidad de la medida como de la resolución definitiva de la misma.

- Dificultades en el trabajo con las familias de origen para iniciar procesos de reparación de derechos.
- Procesos burocráticos poco ágiles tanto en lo administrativo como en lo judicial. Por ejemplo en las notificaciones a las familias de origen, ya sea respecto de la toma de las MPE como de la resolución de las mismas.
- Dilaciones en los controles de legalidad del Poder Judicial.
- Paralización del trabajo cuando existe una interposición de acciones legales de parte de las familias de origen que están en desacuerdo con la toma de las MPE o con la declaración del estado de adoptabilidad.
- Retrasos en las notificaciones al RUAGA de pedidos de legajos de Familias pretensas adoptantes.
- Retrasos del RUAGA para enviar legajos, en ocasiones por ausencia de legajos adecuados a los perfiles. También se registran retrasos en la selección de pretensos adoptantes en la órbita del Poder Judicial.

La prolongación en el tiempo de las MPE da cuenta de dificultades en la articulación entre áreas de gobierno y poderes del Estado. Habla también de limitaciones de recursos materiales y profesionales destinados a la gestión del Sistema de Protección. O de un diseño de la política de protección que resulta ineficaz para la problemática planteada.

Lo cierto es que con frecuencia los procedimientos burocráticos administrativos y judiciales se extienden en el tiempo y contribuyen a mayores y profundas indefiniciones de las situaciones de niñas y niños. Esto trasciende el plano formal de “extensión de tiempos legales”, si se considera que se tratan de etapas vitales sustanciales en términos subjetivos, emocionales y sociales de las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad.

La lentitud en el proceso, la rapidez en el egreso

Las dilaciones en el proceso de resolución de las medidas suelen encontrar -como contrapartida- procesos intensivos y acotados para la vinculación entre niñas y niños con las familias pretensas adoptantes. Esta situación puede verse acelerada cuando la familia solidaria avanza con un pedido de guarda o pregunta sistemáticamente por la resolución de la situación de la niña o niño. El fundamento de la aceleración de este proceso por parte de los actores del sistema suele estar vinculado a la necesidad de “no perder tiempo”. En el análisis de los expedientes y legajos se registraron numerosas situaciones perjudiciales a los tiempos de niñas y niños.


- Las niñas y niños vuelven a experimentar desarraigos intempestivos y muchas veces inentendibles para ellos en el paso de la familia solidaria a la adoptante.
- No siempre se garantizan los tiempos y condiciones adecuadas para que las familias de acogida transmitan a las familias con aspiraciones a adoptar aspectos relacionados a hábitos, gustos y rutinas de las niñas y niños, fundamentalmente cuando se trata de niños más pequeños.
- Acompañamientos insuficientes de parte de los organismos estatales a las familias pretensas adoptantes durante el proceso previo y posterior a la vinculación.
- Dificultades en la construcción de vínculos entre las familias aspirantes a la adopción con las

niñas, niños y/o adolescentes, suscitadas por falta de conocimiento de las particularidades de cada uno y/o por no contar con las herramientas y acompañamiento suficiente para iniciar los procesos de vinculación. Esta situación ha generado un importante número de “desistimientos” por parte de las familias adoptivas, motivando la vuelta de niñas y niños al sistema de protección.

Si bien al respecto no existen datos estadísticos de RUAGA¹⁶ (órbita del Ministerio de Justicia), en la entrevista realizada, los referentes del Registro aludieron a la recurrencia de este tipo de situaciones.

A partir de datos aportados por el Programa de Fortalecimiento de Procesos Adoptivos de la Dirección de Niñez de Rosario, que trabaja con niñas, niños y adolescentes en estado de adoptabilidad de los Juzgados de Rosario, San Lorenzo, Casilda y Cañada de Gómez (no entran Villa Constitución ni Venado Tuerto), se pudo tener un acercamiento a un número concreto del estado de las situaciones de adoptabilidad. Estos datos permiten dimensionar el carácter crítico en que se encuentra esta etapa de la protección de derechos. A diciembre se informó que este equipo tiene a su cargo el seguimiento de 189 situaciones de niñas y niños, de las cuales 100 no tienen movimientos en la actualidad respecto de su situación de adoptabilidad, encontrándose ellas y ellos en dispositivos de acogimiento institucional o familiar. De los 89 restantes, se indicó que al 31

16- En la nueva gestión del gobierno provincial el RUAGA pasa a la órbita del Ministerio de Gobierno, Justicia, Derechos Humanos y Diversidad.



de julio de 2019 se habían producido 26 vinculaciones con familias aspirantes a la guarda, 13 de las cuales desistieron, debiendo esas niñas, niños o adolescentes retornar a dispositivos de alojamiento del sistema de protección.

La transitoriedad que se prolonga y se confunde con lo permanente

Las familias solidarias entrevistadas, así como los profesionales del mismo Programa, identificaron la extensión innecesaria de los plazos como uno de los factores más problemáticos. A su vez, también manifestaron que en general si bien el marco normativo esgrime 6 meses como horizonte temporal de alojamiento –tal como indican los “Términos y Condiciones” del Acta de acogimiento que firman las familias- desde los equipos se aclara a las y los interesados que este tiempo generalmente no se cumple.

Es en el transcurso del acogimiento en donde el paso del tiempo agudiza las expectativas de las decisiones que se toman en torno a la vida de las niñas y niños bajo su cuidado. La incertidumbre frente a los plazos extendidos, la ausencia de decisiones, el vínculo que se va estableciendo, los imaginarios sociales y familiares circundantes respecto de las posibilidades de adopción, repercuten de forma distinta según la particularidad de cada familia.

En los expedientes y legajos, como también en las

instancias de entrevistas, se encontraron distintas respuestas y vivencias de las familias solidarias. El registro de la experiencia está en relación a cómo se desenvuelve el proceso administrativo y legal de la MPE y con la posibilidad de trabajo presencial y minucioso de seguimiento desarrollado por los equipos del Programa. Las percepciones acerca del acompañamiento de parte del PAF y las características de los vínculos construidos entre familias y profesionales se mostró variable: mientras algunas familias expresaron un balance general positivo en relación a los procesos de evaluación y las instancias de acompañamiento por parte de los equipos, otras hicieron referencia a limitaciones en cuanto a la frecuencia y calidad de las visitas y reuniones, sintiendo una delegación total del cuidado de las niñas o niños por parte del Estado. Todas las familias, sin distinción, hicieron mención a su capacidad de iniciativa para preguntar, consultar y/o interpelar respecto de las situaciones o necesidades de las niñas y niños que acogían, atravesando -en consecuencia- diferentes momentos en la relación institucional con los equipos.

Todas han manifestado críticas al Sistema de Protección, algunas más severas que otras, con señalamientos puntuales respecto de determinados organismos, aspectos u actores, y otras al funcionamiento general del mismo.

Como consecuencia de ello, algunas familias han

avanzado en pedidos de guarda pre-adoptiva, algunas de ellas acudiendo incluso a los medios de comunicación para exponer su situación. Sin embargo, la mayoría de las familias no emprenden

el pedido de guarda o de denuncia pública, aun habiendo llevado adelante acogimientos muy extendidos en el tiempo.



Se requiere un trabajo presencial y profesional de acompañamiento sistemático con las Familias Solidarias, y en especial para acompañar las resignificaciones de “la transitoriedad” cuando los plazos se incumplen.

Si administrativa y judicialmente es imposible cumplir con los plazos previstos, sería necesario poder explicitarlo normativamente o generar una revisión del diseño funcional del sistema de protección en su conjunto.

2.D

DIMENSIONES ESPECÍFICAS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE ACOGIMIENTO FAMILIAR

2.d.1

El equipo de trabajo. Funciones y roles

Un aspecto nodal para evaluar la implementación de un programa y/o política se relaciona con los equipos de trabajo destinados a la misma.

Como se mencionó, la cantidad de equipos y personal difieren entre las Direcciones de Niñez y las Delegaciones, lo cual se traslada a los procesos de



trabajo. Esto da cuenta de una implementación inequitativa de la política de acogimiento familiar a nivel territorial.

En el caso de los equipos de las Direcciones, se relevó que tienen a su cargo las siguientes funciones:

- Realización de entrevistas de admisión, evaluación y selección de familias en la modalidad Familia Solidaria.
- Seguimiento y acompañamiento de los procesos de acogimiento de las y los niños en las familias de acogida, fundamentalmente en la modalidad Familia Solidaria. En los casos de Familias de la Comunidad y Ampliada los tipos de intervenciones y seguimientos por parte del equipo se definen en función del trabajo que realiza el ETI en cada situación.
- Asignación y pago del subsidio a las familias de acogida.
- Articulación y construcción de estrategias con otros equipos intervinientes en el abordaje de la situación.

Como se refiere en la línea histórica, el Programa ha tenido varias modificaciones a lo largo de los años. En general, dichas modificaciones estuvieron relacionadas con el incremento en la cantidad de funciones asignadas. Esto no siempre se acompañó con el refuerzo de equipos profesionales.

El PAF de la Dirección de Rosario, cuenta con cin-

co profesionales. Dos coordinadores, una técnica en minoridad y familia, un psicólogo y una abogada. Los coordinadores también realizan visitas y entrevistas. Entre 2015 y 2017 el equipo contó con diez profesionales. Luego, por distintos motivos, se redujo la cantidad de trabajadores sin que se produzcan reemplazos. Los profesionales identifican ese período con mayores capacidades para hacer los seguimientos, realizar actividades de difusión del Programa en Rosario y otras localidades, así como atender instancias de convocatorias públicas.

En el PAF de la Dirección Santa Fe son en total seis profesionales. Una coordinadora, dos trabajadoras sociales y tres psicólogas. Este equipo se sostiene desde 2010. Las y los profesionales reconocen las fortalezas de contar con la estabilidad del equipo en el tiempo. La coordinadora realiza tareas de coordinación y evaluación, mientras que antes también hacía seguimiento de situaciones.

En las entrevistas realizadas, los coordinadores del PAF de Rosario y Santa Fe refirieron al año 2018 como un período de retracción del Programa. Como es de público conocimiento, durante dicho período emergieron en la agenda pública una serie de noticias relacionadas a dos situaciones relativas a los PAF de ambas Direcciones, cuyas familias solidarias interpusieron pedidos de guarda pre-adoptiva de los niños que se encontraban acogiendo. Estas situaciones tuvieron



un alto impacto mediático, incidiendo en las y los decisores de políticas de niñez y adolescencia para abonar hacia el fortalecimiento de otras

modalidades de acogimiento en detrimento del acogimiento familiar, especialmente el de Familias Solidarias.

▼ 2.d.2

La articulación con otros equipos intervinientes en el acogimiento familiar

Los equipos del PAF de ambas Direcciones se encargan del acompañamiento de las niñas y niños y las familias solidarias, interactuando con la red donde ellas y ellos se insertan. El objetivo del acompañamiento apunta a tener un conocimiento amplio de los procesos de las niñas y niños durante su acogimiento transitorio y convertirse en actores de referencia para las familias de acogida y las niñas y niños. Ello implica:

- construir un vínculo con la familia de acogida a través de entrevistas y visitas.
- constatar el estado emocional, físico y social de las niñas y niños en estos ámbitos familiares.
- trabajar con las familias de acogida las representaciones sobre las familias de origen, abonando y fortaleciendo su predisposición frente a instancias de posibles revinculaciones.
- cotejar la situación de las niñas y niños en los ámbitos institucionales en los que se insertan o acuden: efectores de salud, educación, clubes, espacio terapéutico.

- Realizar seguimientos de turnos de salud o cualquier trámite que se requiera, efectuar la solicitud de los mismos si es necesario.

- Trabajar con las familias de acogida sobre las incertidumbres, temores o deseos que aparezcan en relación al futuro de la niña o niño que acogen.

Considerando que la situación de cada niña y niño es singular, como también de cada familia solidaria, cada uno de ellos requiere estrategias de intervención y acompañamiento particulares, las cuales demandan mayor o menor presencia, según los criterios definidos por cada equipo.

Desde el inicio hasta el final del acogimiento los equipos del PAF se constituyen en la cara visible para las familias y las niñas y niños. Son responsables de informar los avances, dilaciones o estancamientos del proceso administrativo de la medida y la resolución de la misma. Se encargan de informar pero no son responsables de definir

sobre aquello que informan, ya que los ETIs son los que definen las MPE y en el caso de que sea declarado el estado de adoptabilidad, el trabajo se sostiene con el Equipo de Fortalecimiento de Procesos Adoptivos.

De este modo, la función del PAF al interior de la Dirección supone constantes trabajos de articulación:

- Informar a los equipos territoriales acerca de la situación de las niñas y niños en las familias de acogida durante el proceso administrativo de la medida.
- Informar al equipo de Procesos Adoptivos acerca de la situación de las niñas y niños en las familias de acogida cuando es declarado el estado de adoptabilidad.
- Sugerir estrategias y tiempos de intervención a los equipos territoriales y de procesos adoptivos.

Se ha podido relevar la existencia de diferencias de criterios entre unos y otros equipos respecto de las instancias de vinculación o de los tiempos de acogimiento. Con frecuencia esto tiene fuertes impactos en las niñas y niños, los cuales quedan expuestos a diversidad de mensajes y decisiones contrapuestas sobre ellas y ellos mismos.

Las diferencias de criterios y dificultades de trabajo conjunto al interior de la Dirección se ven también en la articulación con los otros actores del Sistema de Protección, externos a la Subsecretaría de Niñez: RUAGA y Poder Judicial. Esto contribuye a profundizar los vacíos y superposiciones de las intervenciones. Todo ello genera aún más confusión en las niñas, niños y las familias de acogida, para quienes en ocasiones se torna difusa la función de los distintos actores institucionales.

En las Delegaciones, los procesos de trabajo y articulaciones descritas suelen tener menos actores intervinientes, debido a que hay menos equipos y profesionales. De este modo, es factible que las mismas personas –un solo equipo– se constituyan en referencia de todas las etapas de la MPE. Esto genera, por un lado, una proximidad entre los actores para allanar procesos y con las niñas, niños y las respectivas familias. Por otro lado, la extensión territorial se presenta como un factor a considerar respecto de la llegada adecuada de los equipos y la importancia de garantizar articulaciones fortalecidas entre distintas instituciones y organismos del primer y segundo nivel.

Según lo relevado, dichos procesos de trabajo tienen diferentes efectos en cada Delegación, dependiendo de la organización institucional y de las particularidades de cada región. Se registran, de este modo, diversos alcances en las posibilidades y estrategias para generar acompañamientos especializados a las niñas y niños y sus familias de acogida, como también en las condiciones y perspectivas de abordajes con las familias de origen.



▼ 2.d.3 Sobre las convocatorias

Una de las preguntas realizadas a las familias en las instancias de entrevistas se orientó a indagar cómo habían conocido el Programa de Acogimiento Familiar. La mayoría se acercó al mismo por incentivo personal o por algún conocido o conocida. La principal vía de información que ofrece la Subsecretaría se encuentra en el sitio web del gobierno provincial¹⁵. Como modalidad de comunicación del programa se puede mencionar que, de forma esporádica, se generaron estrategias de difusión masiva, las cuales han tenido fuerte impacto. Esta falta de sistematicidad y planificación al respecto incide sobre la llegada de las personas al Programa.

La estrategia comunicacional diseñada se ha caracterizado por lanzar convocatorias públicas a través de los medios de comunicación en momentos puntuales y en determinadas Direcciones o Delegaciones de Niñez. En general apuntaron a la necesidad de acogimientos familiares para niñas y niños pequeños, principalmente bebés.

Según lo señalado por los referentes del Programa, este tipo de convocatorias resultan “efectistas”, ya que logran un importante caudal de inscripciones y consultas. Sin embargo, también aportan confusión a la ciudadanía

acerca de los objetivos y finalidades del Programa, ya que se pone el énfasis en las características de los niños más que en el acto de acoger.

En el mismo sentido, este tipo de convocatorias requiere un mayor trabajo en las instancias de admisión para identificar a las familias que cumplan los requisitos del Programa. Según las experiencias, termina quedando una cantidad considerablemente reducida frente a las que efectivamente se postulan. Las últimas convocatorias a nivel masivo en las ciudades de Rosario y Santa Fe se realizaron en 2017.

Al respecto, los equipos del PAF consideran que la difusión de la política de acogimiento familiar debería garantizarse de manera sistemática y diferenciada de las gestiones políticas, brindando autonomía al Programa para hacerlo, pudiendo realizarlo en distintas modalidades (charlas, presentaciones, entrevistas). La difusión de manera regular -2 o 3 veces todos los años- podría promover que la política de acogimiento familiar se instale en la agenda pública.

A su vez, se señala la importancia de generar instancias de sensibilización a través de talleres en diversos espacios -escolares, comunitarios, organizaciones de la sociedad civil y de

15- [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/118554/\(subtema\)/93750](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/118554/(subtema)/93750)

municipios- a lo largo de todo el territorio provincial. Estas actividades resultan claves para transmitir las características y particularidades

que se requieren para constituirse como una familia de acogida.



La ausencia de convocatorias masivas y sistemáticas genera que la principal modalidad de llegada de familias al Programa sea a través de la página web o por referencias interpersonales entre ciudadanos, lo cual resulta limitado tratándose de una política pública de acogimiento. Si bien cada Dirección y Delegación suele contar con un número reducido de familias dispuestas a repetir acogimientos, lo cierto es que generalmente no se cuenta con suficientes familias solidarias en relación a la cantidad de niñas, niños y adolescentes que requerirían un acogimiento de estas características.



▼ 2.d.4

Procesos de selección y admisión

El Programa tiene pautados procedimientos de admisión y evaluación de las familias. Los mismos consisten en una serie de formularios para completar de manera personal las y los postulantes, además de una serie de entrevistas conducidas por los profesionales del equipo, a realizarse en el ámbito institucional, familiar y con los distintos integrantes de las familias.

Dichas instancias están pensadas para que los profesionales puedan:

- Tomar contacto con todas las familias postulantes.
- Comunicar las particularidades del Programa.
- Respetar sus tiempos.

- Realizar una escucha profesional, analizando si reúnen las condiciones materiales y emocionales para llevar adelante un acogimiento transitorio.

- Indagar acerca de la comprensión de la necesidad del vínculo con las familias de origen, en una posible revinculación.

Al mismo tiempo, estas instancias se han pensado para que las familias puedan:

- Disipar sus dudas.
- Comprender los objetivos de un alojamiento transitorio en una lógica de política estatal.
- Canalizar ansiedades.
- Recibir acompañamiento.

- Decidir si sienten que están en condiciones de llevar adelante un acogimiento familiar.

Se ha podido constatar entre las y los profesionales del PAF el desarrollo de una expertise para llevar adelante las evaluaciones y selecciones de familia. En épocas de convocatorias, esto se ha plasmado en que una parte significativa de los postulantes no fueron evaluados favorablemente, a los cuales corresponde realizarse una devolución fundamentada profesionalmente de los motivos.

De las familias que efectivamente son incorporadas al Programa, los equipos señalan la importancia de identificar y valorar las particularidades y posibilidades de cada una en relación a cada niña o niño que requiere un acogimiento. Ha sido destacado enfáticamente que no todos los niños pueden ser alojados por todas las familias, debiendo ser ponderadas las circunstancias que atraviesen unos y otros para evaluar pertinencias y condiciones de acogimiento.

No obstante, en el de contexto -mayor cantidad de niñas y niños que requerirían instancias de acogimiento familiar y pocas familias disponibles- se han

modificado las pautas de ingreso de familias al Programa, generalmente acortando los procesos de evaluación y selección. Esto produce que algunos aspectos no lleguen a ser detectados previamente si se realizan evaluaciones apresuradas, o que aquellos que sí han sido detectados sean relegados en pos de garantizar el acogimiento.

De lo relevado se puede inferir que la implementación del proceso de selección y evaluación varía según una serie de circunstancias:

- Disponibilidad de personal e infraestructura de cada repartición. Ambas Direcciones y algunas Delegaciones cuentan con equipos específicos de PAF, mientras que otras no.
- Premuras para garantizar acogimiento familiar para una niña o niño.
- Familias convocadas a acoger sin que estén inscriptas previamente, debido a la urgencia de garantizar acogimientos, las cuales emergen de algún vínculo personal.
- Disímiles criterios profesionales a nivel territorial respecto de la factibilidad, procesos y condiciones de cada familia.



Los procesos de admisión son instancias que merecen disponibilidad y tiempo de parte de los equipos. Los mismos son necesarios para que el Estado conozca fehacientemente a quiénes elige para acoger a niñas y niños bajo su responsabilidad y para que las familias puedan decidir si están en condiciones de realizar un acogimiento. No son recomendables procesos acelerados de admisión y evaluación. No obstante, estos se producen con frecuencia, frente a la premura de garantizar acogimientos para niñas y niños.



▼ 2.d.5

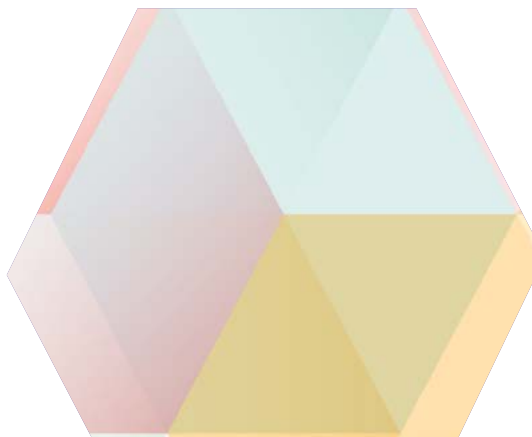
El vínculo del Programa de Acogimiento Familiar con las familias solidarias

A partir de lo relevado puede detectarse que los acompañamientos a las familias logran diversos y heterogéneos efectos. Esto depende de la particularidad de las situaciones, la calidad de los vínculos construidos entre equipos y las familias y, en buena medida, de la extensión de los plazos. En algunos casos no se presentan dificultades en estos procesos de trabajo, mientras que en otros se advierten algunas circunstancias pasibles de contemplar:

- Dificultades de horarios y recursos para garantizar encuentros sistemáticos entre equipos y familias de acogida.
- Mayor o menor apertura de las familias de acogida a recibir a los equipos técnicos del Programa.
- Mayor o menor apertura de las familias para

propiciar vinculaciones de las niñas y niños con sus familias de origen.

- Lentitud para garantizar el acceso a derechos de las niñas y niños en diversos efectores del sistema estatal. En ocasiones las familias solidarias acuden a efectores privados para agilizar dicho acceso, lo cual puede contribuir a una menor participación del equipo del Programa en el acompañamiento.
- Desarticulaciones y diferencias de criterios.
- La falta de definición e incertidumbre sobre el tiempo de acogimiento y el futuro de la niña y niño en la familia de acogida. Más allá de las buenas predisposiciones de las familias y los equipos, en algún momento este aspecto dificulta la construcción de acuerdos y objetivos de acompañamiento conjunto.





Familias Solidarias y su vínculo con el Estado

Una de las principales conclusiones que brinda este relevamiento es que más allá de las dificultades que puedan suscitarse en el proceso, tanto las familias como los actores institucionales entrevistados siguen ponderado esta modalidad de acogimiento frente a la opción de los espacios institucionales. Tal como afirma la legislación, así como lo evidencia el análisis de los casos, el acogimiento familiar garantiza cuidados, afecto y atención en niveles que superan a la generalidad de los Centros Residenciales. En todas las experiencias sistematizadas se pudo leer que la conflictividad con las Familias Solidarias se ubica en otros niveles.

Si bien el número de Familias Solidarias inscriptas en el Programa es reducida, una parte importante de ellas ha realizado más de un acogimiento de niñas y niños. Se puede pensar, entonces, que las experiencias de acogimientos dejan saldos positivos en las familias, más allá de la extensión de los tiempos o las dificultades institucionales y administrativas registradas en todos los casos. Por su parte, otras familias desisten luego de un primer acogimiento, ya sea porque identifican que no están en condiciones subjetivas de volver a atravesar nuevos desapegos con otros niños y niñas o por profundos desacuerdos con el funcionamiento del sistema.

Al consultar las razones sobre la repetición de la experiencia, tanto las familias como los equipos del PAF advierten que la decisión no se vincula necesariamente a casos donde el Sistema de Protección haya funcionado de manera óptima. Más bien estaría relacionado, por un lado, con las motivaciones de las familias respecto de las prácticas de cuidado y, por otro, con que las mismas desarrollan un entendimiento –incluso una adaptación– al funcionamiento de dicho sistema.

Las familias de acogida no sólo construyen un vínculo con las niñas y niños, sino también con el Estado. Junto al acuerdo de acogimiento de un niño o niña, las mismas deben estar dispuestas a recibir sugerencias, acompañamientos y a mostrar flexibilidad respecto del devenir de los procesos.

Existen casos –algunos de público conocimiento y otros no– en los cuales las familias solidarias son las que comienzan a interponer objeciones al desenvolvimiento del sistema. Ante ello, el Estado no siempre se muestra receptivo a las mismas, generándose distintos niveles de tensión.

- continúa en la página siguiente -



En las entrevistas muchas familias expresaron sentirse “usadas”. En igual proporción, coincidieron en la percepción de que las niñas y niños eran tratados como “paquetes”. Algunas analizaban el vínculo con los actores institucionales y funcionarios en términos paradójicos: mientras inicialmente se las valoraba como depositarias de confianza para cuidar niñas y niños, luego se convertían en potenciales “amenazas”, justamente a partir de interpelaciones en relación a las situaciones de las y los niños. Otras familias identificaban “altibajos” en las relaciones con los equipos, con momentos de altos niveles de tensión y otros de mayor fluidez. La conflictividad entre el Estado y las familias se ha visto fuertemente agudizada en aquellos casos en los que las familias avanzaron hacia un pedido de guarda preadoptiva.

Tanto las familias como los profesionales del PAF coincidieron en sus entrevistas en que si bien una familia puede sentirse preparada para iniciar un acogimiento transitorio, e incluso el equipo profesional puede considerar que lo está, ninguno de los involucrados puede saber qué puede pasar en los procesos emocionales de esas familias a partir de los vínculos que construyan con las niñas y niños.

En este sentido, los equipos profesionales del PAF consideran que estas situaciones no deberían leerse como un síntoma de alarma y de fracaso de la política de acogimiento familiar. Más bien, se trata de aspectos predecibles a abordar dentro del accionar del Programa. A partir de la emocionalidad que surge en el marco de estos vínculos, y del imaginario social que aún prevalece acerca de las prácticas de adopción, es posible que aparezcan replanteos e incertidumbres en las familias respecto del futuro de las niñas y niños, las cuales pueden y deben ser revisadas junto a los equipos del PAF.

Como contracara, el análisis de los casos conflictivos en torno al PAF ha mostrado que en ocasiones actores de las distintas instituciones del Sistema de Protección priorizan exponer los incumplimientos en que pueden haber incurrido las familias de acogida, antes que reconocer las limitaciones o ausencias propias del accionar institucional.

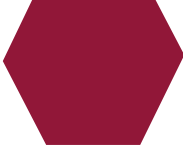
En el caso de algunas situaciones con dilaciones en las definiciones de las MPE donde familias de acogida interpusieron pedidos de guarda, pudo relevarse que los procesos y las acciones administrativas y judiciales se vieron aceleradas, no siempre respetando los tiempos y necesidades de las chicas y chicos. El resultado de ello, claramente, es la nueva vulneración e invisibilización de ellas y ellos en tanto sujetos de derechos, muchas veces realizando un uso arbitrario del “interés superior del niño”.



PARTE

3

**INVERSIÓN SOCIAL
EN ACOGIMIENTO FAMILIAR Y
ACOGIMIENTO INSTITUCIONAL
CONVENIADO**



En consonancia con la necesidad de reforzar el acogimiento familiar como modalidad alternativa de cuidados en el sistema de protección excepcional, y en el marco de la línea de monitoreo de Inversión social en niñez y adolescencia que esta Defensoría desarrolla, fue imprescindible conocer el esfuerzo presupuestario que el gobierno realiza en este sentido. Es por ello que en el presente apartado se decidió cuantificar y analizar las erogaciones realizadas por el Estado Provincial en las modalidades donde delega en un tercero la protección de niñas, niños y adolescentes.

La información provista ha permitido conocer:

- El valor de la plaza en acogimiento institucional, promedio por nodo.
- Los importes para familias solidarias, ampliadas, de la comunidad y abierta, según Resolución trimestral.

La información enviada por la SDNAyF en relación al acogimiento institucional conveniado para el año 2016 corresponde a 23 instituciones, representando aproximadamente el 70% del total de las conveniadas. Para el 2018 y 2019 se contó con información relativa al 100% de las instituciones.

En los años analizados se evidencian erogaciones dispares por plaza¹⁶, dependiendo del nodo en que se encuentren las instituciones conveniadas. En 2016, mientras que en promedio las instituciones conveniadas de los nodos Santa Fe y Rosario recibieron por plaza un monto superior a los \$8800, las instituciones de los nodos de Reconquista y Venado Tuerto recibieron menos de \$6000. En 2018 y 2019 se siguen observando disparidades en los montos promedios por plaza por nodo. Las instituciones más beneficiadas pasaron a ser las de Rosario y las CT que se encuentran fuera de la provincia y las más perjudicadas las que se encuentran en los nodos Venado Tuerto y Rafaela.

16- Corresponde hacer la salvedad que a nivel presupuestario se usa la categoría de "plazas" que no necesariamente coinciden con el número real de niñas y niños que efectivamente pueden vivir en cada centro residencial. En ocasiones se establecen nuevas plazas a un convenio para validar actualizaciones en los montos de las plazas ya conveniadas.

TABLA 5**Importes por plaza promedio en
Acogimiento Alternativo Institucional. 2018 y 2019.**

NODO	PROMEDIO DE IMPORTE PLAZA 2018	PROMEDIO DE IMPORTE PLAZA 2019
ROSARIO	24.732	31.589
FUERA DE LA PROVINCIA	24.438	33.125
SANTA FE	21.383	24.210
RECONQUISTA	21.229	25.594
RAFAELA	15.500	20.150
VENADO TUERTO	12.967	18.140
PROMEDIO PROVINCIAL	22.111	27.843

FUENTE: Elaboración propia en base a información de la Subsecretaría de Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia

Como se visualiza en la tabla anterior, el valor de la plaza promedio en la provincia para 2019 es de \$27.843, siendo la más baja la de Venado Tuerto (\$18.140) y la más elevada la de las Comunidades Terapéuticas fuera de la provincia (\$33.125)

Además, se observa que los importes promedio entre los dos años analizados se incrementaron un 25,9% en términos nominales, valor por debajo de la inflación, lo que implica pérdida del

poder adquisitivo de ese monto inicial. Por otro lado, se identifica que dentro del año de duración del convenio no se definieron instancias para realizar actualizaciones. Es por ello que sería conveniente que se estipulen determinados momentos del año donde los importes por plaza sufran modificaciones como sucede, por ejemplo, con los importes del PAF que se definen en base a actualizaciones de la Asignación Universal por Hijo.

A continuación se presentan los montos totales destinados a centros residenciales conve-

niados para 2018 y 2019¹⁷.

TABLA 6

Inversión Social realizada por nodo en Acogimiento Alternativo Institucional. 2018 y 2019 (en \$ corrientes).

NODO	2018	2019
FUERA DE LA PROVINCIA	7.830.000	12.150.000
RECONQUISTA	13.680.800	21.908.640
ROSARIO	80.643.680	123.478.347
SANTA FE	44.680.000	63.480.720
VENADO TUERTO	9.894.000	13.636.800
RAFAELA	2.544.000	3.307.200
TOTAL GENERAL	159.272.480	237.961.707

FUENTE: Elaboración propia en base a información de la Subsecretaría de Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia

17- Para 2016, al tratarse de información presupuestaria parcial no fue posible construir un dato general del Programa.

Respecto de las erogaciones realizadas en Acogimiento Familiar, a continuación se detallan los

importes desagregados por categoría y modalidad para los años 2018 y 2019.

TABLA 7

Importes en Acogimiento Familiar desagregados por categoría y modalidad. 2018. (en \$ corrientes).

FAMILIAS SOLIDARIAS, AMPLIADAS Y DE LA COMUNIDAD				
CATEGORÍA	ENERO-MARZO	MARZO-SEPTIEMBRE	SEPTIEMBRE-DICIEMBRE	DICIEMBRE
H/ 3 AÑOS	3.399,6	3.593,7	3.833,8	4.287,3
H/ 6 AÑOS	4.192,5	4.431,9	4.728,0	5.287,3
H/ 13 AÑOS	4.759,4	5.031,2	5.367,3	6.002,2
H/ 18 AÑOS	5.666,0	5.989,5	6.389,6	7.145,5
FAMILIAS ABIERTAS				
CATEGORÍA	ENERO-SEPTIEMBRE	SEPTIEMBRE-DICIEMBRE	DICIEMBRE	
H/ 3 AÑOS	4000	4.267,2	4.772,0	
H/ 6 AÑOS	6000	6.400,8	7.158,0	
H/ 13 AÑOS	8400	8.961,1	10.021,2	
H/ 18 AÑOS	10000	10.668,0	11.930,0	

FUENTE: Elaboración propia en base a información de la Subsecretaría de Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia

TABLA 8**Importes en Acogimiento Familiar desagregados por categoría y modalidad. 2019. (en \$ corrientes).**

FAMILIAS SOLIDARIAS Y DE LA COMUNIDAD Y AMPLIADAS		
CATEGORÍA	ENERO A JUNIO	JULIO A SEPTIEMBRE
H/ 3 AÑOS	4.287	4.750
H/6 AÑOS	5.287	5.858
H/13 AÑOS	6.002	6.650
H/18 AÑOS	7.146	7.917

FAMILIAS ABIERTAS		
CATEGORÍA	ENERO A JUNIO	JULIO 19 A SEPTIEMBRE
H/ 3 AÑOS	4.772	5.287
H/6 AÑOS	7.158	7.931
H/13 AÑOS	10.021	11.104
H/18 AÑOS	11.930	13.218*

FUENTE: Elaboración propia en base a información de la Subsecretaría de Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia

NOTA: *Los montos máximos corresponden cuando la vinculación es con modalidad de convivencia, mientras que sin convivencia se otorga el 60% del total.



Los importes difieren según la modalidad de acogimiento y según la edad de las niñas y niños, agrupándolos en cuatro grupos: 0 a 3 años; 4 a 6; 7 a 13 y 14 a 18. En este sentido, a septiembre de 2019 el Estado destinó en promedio por niña y/o niño en familias solidarias, de la comunidad y ampliadas \$6294 y en familias abiertas \$9385. Los montos promedios definidos para familias abiertas son aproximadamente un 50% superiores a los definidos para familias solidarias para igual período; sin embargo no es una relación fija que se mantiene en cada instancia de actualización.

Por otro lado, se presentan disparidades entre

los montos definidos para grupos de rangos de edad extremos al interior de las modalidades que integran el acogimiento familiar. Mientras para familias solidarias las diferencias entre extremos (es decir entre el rango de edad de 0 a 3 años con el grupo de 14 a 18) alcanzan el 66% y se mantiene fija esa relación, para el caso de familias abiertas las diferencias son del 150%. Esto amerita analizar qué criterios se contemplan para definir los importes.

A continuación se presentan los montos totales destinados a las distintas modalidades de acogimiento familiar¹⁸.

TABLA 9

Inversión Social realizada en Acogimiento Alternativo Familiar por modalidad. (En \$ corrientes y porcentaje). 2018 y 2019.

	2018	%	2019*	%
FAMILIA SOLIDARIA	4.758.023	25%	3.417.924	15%
FAMILIA DE LA COMUNIDAD	2.861.639	15%	3.351.666	14%
FAMILIA AMPLIADA	11.093.067	57%	15.368.837	65%
FAMILIA ABIERTA	657.488	3%	1.340.706	6%
TOTAL	19.370.217	100%	23.479.133	100%

FUENTE: Elaboración propia en base a información de la Subsecretaría de Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia

NOTA: *Los valores de 2019 están definidos a septiembre.

¹⁸- Los montos totales surgen de multiplicar los importes por la cantidad de niñas y niños desagregados por rango etario.

De la tabla presentada surge que dentro del PAF hay una priorización de la modalidad de Familia

Ampliada que se exagera en 2019, en detrimento de la modalidad de Familia Solidaria.

La información analizada permitió evidenciar:

- Una priorización presupuestaria del Programa de Acogimiento Institucional. En 2019, mientras la plaza promedio en este tipo de acogimiento es de \$27.843, en el caso de Acogimiento Familiar es de \$7.839.
- Respecto al acogimiento institucional se observan disparidades en el valor de la plaza promedio por nodo.
- En relación al acogimiento familiar se observan disparidades entre modalidades de acogimiento y entre categorías de rango de edad al interior de cada modalidad.
- En el presente relevamiento no fue posible identificar los criterios de definición de montos para cada una de las modalidades de acogimiento.

ACOGIMIENTO INSTITUCIONAL



MONTO PROMEDIO
POR PLAZA



\$27.843

ACOGIMIENTO FAMILIAR



MONTO PROMEDIO
DE SUBSIDIOS POR A. F.




\$7.839

→ **3.5 VECES LO DESTINADO A ACOGIMIENTO FAMILIAR**

PARTE

4

EL ROL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN



Los medios de comunicación desempeñan un papel decisivo en la consolidación o desmantelamiento de los estereotipos. Aunque muchas veces son los mismos medios quienes los propician. El lenguaje, el vocabulario, la forma en la que se transmite la información en los medios de comunicación crean una imagen social determinada de la niñez y la adolescencia.

El seguimiento de noticias acerca de la niñez sin cuidados parentales, revela que muchas veces la prensa desconoce la totalidad de los actores del sistema y por ende comete errores en las menciones que aportan a la desinformación.

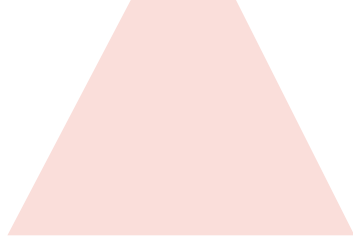
Más de una vez se menciona a la Defensoría (órgano de control) en paridad con la Subsecretaría, otras se confunde el programa Familias Solidarias con Familias Sustitutas, y se desconoce que la Justicia es la encargada del control de legalidad de las medidas aplicadas.

Asimismo, los tratamientos refuerzan estereotipos en torno al ideal de familia, de maternaje, de adopción. En este sentido, desde la Defensoría se entiende que la adopción es un derecho de niñas y niños y no de las pare-

jas interesadas en adoptar. Así lo establecen con todas las letras las Leyes de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, en su versión nacional y provincial, y la Convención sobre los Derechos del Niño cuando indica que “niñas y niños tendrán derecho desde que nacen, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y ser cuidados por ellos”. Sin embargo, son muy pocas las noticias que hacen mención a las legislaciones vigentes en materia de infancia y juventud¹⁹.

Durante el monitoreo de medios de comunicación se detectaron ciertos prejuicios por parte de algunas voces, ya sea de profesionales o de las familias cuidadoras, que fueron reproducidas sin análisis crítico por parte de periodistas y comunicadores. Casi siempre se trataba de expresiones o relatos en contra de las familias biológicas de las chicas y chicos porque estas últimas no respondían a un modelo de familia “ideal”. Pensamiento que, sin duda, reproduce y refuerza cierta idea arraigada ya en la sociedad de que “las mujeres en situación de pobreza no pueden hacerse cargo de sus hijos”. En este sentido, esas mujeres –como cualquier otra– no sólo tienen el derecho reproductivo de tener los hijos que quieran tener sino también de tenerlos con ellas a menos que ese vínculo vulnere los de-

19-Según el Monitoreo de Medios de Comunicación realizado desde el Observatorio: el 93% de las notas no utiliza estadísticas y en algunos casos cuando lo hace no se especifica el origen de las mismas. El mismo relevamiento arrojó que el 90% de las piezas periodísticas analizadas no cita legislación de ningún tipo (ni general ni específica en materia de niñez y adolescencia) y el 77% no cita políticas públicas destinadas a chicas y chicos. Esa misma tendencia no escapa a las noticias referidas a niñas y niños sin cuidados parentales, acogimiento familiar y el Programa Familias Solidarias. De hecho, ese Programa tuvo gran visibilidad en los medios de comunicación a raíz de las críticas por ciertas fallas en su funcionamiento.



rechos y no prime en esa relación, como la legislación lo establece, el interés superior de niñas y niños. Este derecho debe estar acompañado del acceso a una Educación Sexual Integral que permita acceder a una planificación familiar acorde a las definiciones de cada una.

La Ley Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes –26.061– deja en claro que la situación socioeconómica nunca puede dar lugar a la separación del niño de su familia. Es responsabilidad del Estado garantizarles los derechos a través de políticas públicas que apoyen a los grupos familiares en materia de salud, vivienda y educación, promoviendo la permanencia de las niñas y niños en esos ámbitos. En los casos que resulte inevitable la separación, el sistema debe procurar su permanencia dentro de su familia ampliada o con otros miembros de la comunidad. Sólo en casos excepcionales habilita a recurrir a otras formas de convivencia, como los programas de acogimiento familiar y, en última instancia, a la institucionalización en centros residenciales.

En un informe de Periodismo Social de 2006, Gimol Pinto, en ese momento responsable del área de Reforma Legal y Protección a la Infancia de UNICEF Argentina, desmitificó cierta idea –que también es parte del imagi-

nario social– de que el Estado y la Justicia son lentos en materia de agilizar los trámites de adopción: “Es importante resaltar que la declaración de abandono y pre-adoptabilidad (que deben hacer las familias de origen) muchas veces no está precedida por los recaudos que exige la Convención sobre los Derechos de los Niños. Y esto hace más vulnerables a las madres pobres y sus hijos biológicos, en beneficio de una supuesta agilidad en el procedimiento, que lejos de beneficiar los derechos de los niños entra en un circuito de vulneración de derechos, en el que nunca se puede definir quién sale beneficiado”.

El abordaje mediático no siempre significó que el tema del acogimiento transitorio se tratara adecuadamente, ni mucho menos se despejaron las dudas en torno a la esencia y objetivo del Programa. Desde el Monitoreo de Medios de Comunicación se parte de la premisa de que no sólo importa la cantidad de noticias sobre chicas y chicos publicadas en los medios sino también la calidad. Por eso, cuando un hecho involucra a una niña, niño o adolescente es necesario que los medios brinden información que ayude a entender las causas de la situación para que no sean interpretados como casos aislados. Utilizar fuentes confiables, citar estadísticas, consultar a investigadores y profesionales especializados en la temática y emplear un

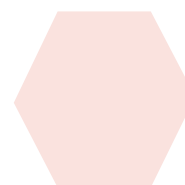


marco legislativo para conocer cuáles son los derechos vulnerados detrás de esa noticia son algunas de las claves para generar una cultura periodística con enfoque de derechos. La mirada de los medios de comunicación sobre niñas, niños y adolescentes queda

determinada, en gran medida, por las fuentes a partir de las cuales se construye la noticia. Pero también por los prejuicios que las y los periodistas poseen sobre ciertos temas que los involucran.



¿Cómo desmontar ciertos prejuicios? ¿Cómo no reproducirlos a la hora de comunicar? ¿Cómo salirse en materia de comunicación de aquella mirada propia del Patronato en que el Estado decidía qué era mejor para niñas y niños desde la tutela y no desde la garantía de derechos? “Padres del corazón”, “familias de amor”, “lucha del corazón”, “niñas, niños regalo de Dios”, “darles una vida mejor”, “¿si una madre ya tiene muchos niños y no puede criarlos, para qué quiere más?”, “las adopciones legales llevan mucho tiempo”, “los plazos de la Justicia son muy largos”, “a los pobres no les roban los hijos, los venden”, “niñas y niños vulnerables están mejor cuidados en familias de clase media y con mejores condiciones económicas”, son frases que se deslizan en muchas notas periodísticas casi sin reflexión, dando cuenta de la circulación de mitos sociales que aún siguen instalados respecto de la adopción, como también la poca problematización por parte de los comunicadores al respecto. Entonces, el desafío del periodismo en su labor cotidiana es, por un lado, cómo consultar la mayor cantidad de fuentes para dilucidar un suceso ocurrido y, por otro, cómo abordar el tema de la manera menos prejuiciosa posible.



PARTE

5

REFLEXIONES FINALES





LA FRAGILIDAD INSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN

La información analizada permite dimensionar la deuda que mantiene el Sistema de Protección con la niñez y adolescencia que se encuentran en mayores condiciones de vulnerabilidad. El aumento de tomas de MPE no puede ser considerado como un logro positivo. Debe ser entendido como una **señal de alarma del funcionamiento del Sistema de Protección Integral en su conjunto, como también lo es la permanencia de niñas, niños y adolescentes en sus ámbitos de origen cuando se encuentran expuestos a vulneraciones de derechos, o su retorno a los mismos cuando aún no están dadas las condiciones.** Es importante fortalecer las capacidades para la prevención de la vulneración de derechos a través de la detección y actuación temprana, evitando el agravamiento y/o la cronificación de situaciones de vulneración.

● Fragmentación, superposición y descoordinación

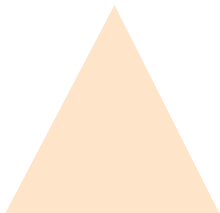
El análisis en términos sistémicos muestra que la mayoría de las reparticiones del Sistema de Protección no cuentan con los recursos, infraestructura y cantidad adecuada de profesionales para llevar adelante su labor. Se identifican procesos de trabajos fragmentados, superpuestos, débi-

les o asistemáticos, quedando las niñas y niños desplazados del centro de las intervenciones.

Limitaciones de recursos, dificultades en el diseño y articulación de estrategias de abordaje, procesos administrativos y judiciales excesivamente burocráticos se traducen en días, meses y años que impactan en el presente y futuro de las chicas y chicos, así como en las familias de origen, de tránsito o adoptivas.

La extensión temporal de las MPE es uno de los aspectos problemáticos que atraviesa los procesos previos, durante y posteriores a las mismas. Se evidencia que la proyección de las intervenciones parece organizarse con frecuencia en torno a los plazos instituidos por las lógicas administrativas de cada una de las instituciones más que en las etapas vitales y necesidades de las chicas y chicos.

Esto tiene como resultado que niñas, niños y adolescentes vivan en instituciones o en familias de acogida por períodos de tiempo que exceden en mucho los plazos previstos normativamente. Como contracara, también genera que se produzcan procesos intempestivos de egresos, sin considerar los tiempos de las niñas y niños y de las familias que los reciben, sean las de origen o aspirantes a su adopción. El ci-



clo continúa, en ocasiones, con niñas, niños y adolescentes que vuelven a ingresar al Sistema de protección, cuando esos procesos de vinculación no logran fortalecerse o los derechos no están adecuadamente garantizados.

De este modo, **el carácter problemático de la extensión de los plazos de las MPE no remite estrictamente al incumplimiento legal, sino a cuando dicha extensión es innecesaria**, suscitada por factores externos a los tiempos -a veces muy prolongados- que puede requerir el trabajo con las familias de origen y las niñas, niños y adolescentes. Si la extensión se fundamenta en un trabajo responsable y sostenido, el paso del tiempo puede ser necesario para fortalecer a una familia.


Las “vicisitudes” de la implementación de la política en sus circuitos administrativos, judiciales y de control se imponen sobre las necesidades y derechos de las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales. Se torna necesaria, de este modo, una revisión integral del funcionamiento del Sistema de Protección – tanto en sus lineamientos técnicos como normativos- que los reposicione a ellas y a ellos como reales sujetos de derechos.

● **El Programa de Acogimiento Familiar como caja de resonancia del Sistema de Protección**

Las dificultades de integralidad del Sistema, las limitaciones en las intervenciones y la extensión de las temporalidades impactan de lleno en el desenvolvimiento del PAF, viéndose debilitado como modalidad de acogimiento.

Dos aspectos -en apariencia contrapuestos- se resaltan en el relevamiento realizado, lo cual pone en evidencia el desafío que enfrenta en la actualidad la política de acogimiento familiar en la provincia de Santa Fe:

• **El problema es el Sistema.** Las familias de acogida y los actores institucionales entrevistados coinciden en que las dificultades del Sistema (en general) y de la política de acogimiento familiar (en particular) no se reducen a una institución sino que se evidencian en todos los ámbitos que lo componen –**administrativo, judicial y de control**- abonando en su conjunto y en distintas etapas a intervenciones erráticas e inadecuadas en lo que respecta a la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Aun así, las familias suelen identificar a actores institucionales o equipos específicos que demostraron actitudes empáticas y de compromiso con las situaciones de las niñas y niños.



. La importancia de la modalidad familiar en el acogimiento. Todas las personas entrevistadas (actores institucionales y familias) ponderan la importancia del acogimiento familiar como una instancia valiosa y única de cuidado hacia niñas y niños en situación de vulnerabilidad. **El relevamiento realizado arroja evidencia contundente respecto de un mayor y mejor acceso a derechos de las niñas y niños en acogimientos familiares transitorios**

en relación a aquellos que se encuentran en contextos de acogimiento institucional. Es posible identificar avances considerables en el bienestar de los mismos en lo que refiere a tratamientos complejos de salud, contención afectiva y prácticas de estimulación, todo lo cual se torna considerablemente más difícil de garantizar de manera personalizada en Centros Residenciales.

EL ROL DE ESTADO EN EL ACOGIMIENTO FAMILIAR

La Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia, a través del PAF, tiene la misión de garantizar y construir vínculos con distintos tipos de familias que puedan asumir temporal y subsidiariamente el rol de cuidadores de las niñas y niños que así lo requieran. Para ello, las convocatorias y los procesos de admisión deberían caracterizarse por la sistematicidad y rigurosidad que requiere seleccionar familias para esta función. En el mismo sentido, deben garantizarse acompañamientos sostenidos y particulares a las niñas, niños y sus familias de tránsito y deben comenzar a arbitrase las condiciones para que los proce-

sos administrativos y judiciales de las medidas se organicen en función de las niñas, niños y adolescentes, y no viceversa.

La posibilidad de pensar el Programa como una verdadera opción de cuidado frente a una MPE, consiste en asumir la decisión política de darle estabilidad, planificación y procesos de trabajo sostenidos. Esto implica generar horizontes de trabajo claros, contar con recursos humanos y económicos necesarios.

Respecto de las familias, es fundamental poner en valor el acto de compromiso ciudadano que supone convertirse en familias de acogida. Incorporar a un niño o una niña en un hogar implica la movilización de todas las dimensiones familiares en términos materiales, logísticos, emocionales y afectivos. Las familias entrevistadas han ponderado su decisión de acoger en torno a la necesidad de ayudar, devolver, dar amor. Han mencionado la gratificación que encuentran al acompañar los desarrollos y mejoras de las niñas y niños, y del afecto mutuo que crece entre ellos.

Pero, de manera simultánea, estas familias potencialmente aportan un componente de interpelación a través de preguntas e insistencias respecto de las situaciones de las niñas y niños, lo cual en ocasiones puede ser concebido como “presión” por parte de algunas o algunos funcionarios públicos. Lejos de erigirse como un problema, esta característica de interpelación podría ser capitalizada como un aspecto motorizador de la política de acogimiento y del Sistema de Protección en su conjunto, evitando que las situaciones de las niñas, niños y adolescentes queden invisibilizadas.

Debe destacarse que si bien existen casos de familias que pidieron la guarda preadoptiva de las niñas y niños que acogían, esto no re-

presenta la generalidad de las situaciones. Se insiste que en todo caso, el Sistema de Protección debería contar con los recursos y herramientas profesionales adecuadas para abordar estas situaciones susceptibles de ocurrir de manera responsable y garante de derechos de las niñas, niños y adolescentes involucrados.

Por último, una gran potencialidad que tiene la modalidad de acogimiento familiar es la posibilidad de ampliar y sumar redes afectivas para las niñas, niños y adolescentes. Es brindar la posibilidad de que las familias de tránsito puedan constituirse, como de hecho algunas de ellas lo hacen, en referencias y partícipes de las vidas de las chicas y chicos cuando ya se encuentran en otros ámbitos familiares. Tanto los profesionales del PAF como las familias de acogida reconocieron que los casos en que prevalecen vínculos entre las familias involucradas y las niñas y niños se generan mayoritariamente por iniciativa propia, cuando ya no se encuentran interviniendo actores estatales, que en ocasiones desalientan estos contactos. Sería esperable que el propio Sistema aliente con mayor convicción el fortalecimiento de este tipo de lazos –siempre que esto redunde en la ampliación socio afectiva y el bienestar de las niñas y niños- como un modo de promover desde la esfera estatal diversas y múltiples formas



de vivir en familias y en las comunidades.

Por todo lo mencionado, tanto RELAF como la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes apuntan a la necesidad de fortalecer las políticas de acogimiento familiar.

Todo ello bajo la premisa de que si bien las familias de acogida ocupan un lugar clave respecto al cuidado cotidiano de niñas y niños, es el Estado el principal responsable de generar condiciones que posibiliten prácticas reparadoras de derechos.

CLAVES PARA FORTALECER EL ACOGIMIENTO FAMILIAR

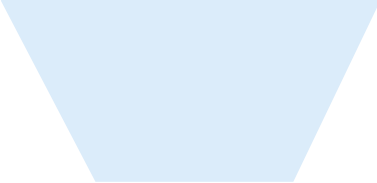
- o Continuidad, estabilidad y dotación de recursos necesarios para el funcionamiento de los equipos del PAF.
- o Convocatorias para contar con familias de manera sistemática.
- o Capacitaciones y evaluaciones de parte de los equipos técnicos especializados para las familias interesadas y de acogida.
- o Las evaluaciones e ingresos al programa no pueden quedar supeditadas a las necesidades de acogimiento de NNYA en situaciones de emergencia.
- o Acompañamiento a las familias de acogimiento a lo largo de todo el proceso, tanto en el marco individual del acogimiento del niño o niña como en espacios colectivos con otras familias solidarias.
- o Estrategias de comunicación entre el organismo de administrativo responsable de la MPE y la familia de acogimiento, brindando información clara y constante del trabajo con la familia de origen y el avance en los procesos de decisión hacia la declaración de la situación de adoptabilidad.
 - o Desarrollo de espacios de vinculación del NNYA tanto con su familia de origen, si el objetivo es la revinculación, como con los pretensos adoptantes si el objetivo es la adopción, dando participación a la familia de acogida para que el niño o niña viva de manera gradual y positiva la transición y despedida del hogar de acogimiento.
- o Apoyo al fortalecimiento de los lazos entre las niñas, niños y adolescentes con las familias que los acogieron transitoriamente, como un modo de promover desde la esfera estatal diversas y múltiples formas de vivir en familias y en comunidades.
- o Generación de instancias de diálogo y mediación en los casos más conflictivos, apelando a las capacidades de actores como la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes para cerrar procesos que fueron abruptamente interrumpidos en las vidas de NNYA, contribuyendo a la restitución de derechos.



PARTE

6

RECOMENDACIONES



Uno de los grandes desafíos que aún se encuentra pendiente es el fortalecimiento del Sistema de Protección de derechos de niños, niñas y adolescentes. Para lograr este fortalecimiento es necesario que confluyan las decisiones de los diferentes niveles de gobierno y las instituciones involucradas para coordinar sus acciones de manera integral. Entre los principales actores involucrados se encuentran el órgano administrativo de aplicación de la Ley 12.967 con todas sus dependencias e instancias de intervención, el Poder Judicial, en su rol de garante de la legalidad de los procesos y decisor en materia de procesos de adopción, el RUAGA, en su rol de acercar a los niños y niñas a familias con vocación y capacidades para sostener los procesos de adopción y la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes como organismo de control de la ejecución de las políticas públicas en materia de infancias y juventudes.

Teniendo en cuenta lo relevado y analizado se identifican como prioridades:

■ **Políticas de Prevención.**

Dotar de los recursos necesarios a las instituciones del primer nivel de intervención y a los Servicios Locales para garantizar la protección integral y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes en el ámbito de las medidas de protección integral, evitando la separación de las niñas, niños y adolescentes de sus familias de origen.

■ **Fortalecimiento del rol del Estado en las políticas sociales.**

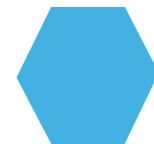
Ampliación de las políticas orientadas a la protección social integral incluyendo apoyos concretos (prestaciones de salud mental, abordajes sobre situaciones de consumos problemáticos, centros de cuidado infantil compatible con los horarios laborales) y transferencias de recursos hacia las familias en el marco de la Prevención y las Medidas de Protección Integral para reducir las separaciones evitables.

■ **Reordenar la implementación de las MPE**

para reducir la fragmentación de los equipos técnicos a lo largo de las intervenciones, la superposición de funciones y la descoordinación que se produce en la interlocución simultánea con las niñas, niños y adolescentes, familias de origen, familias alternativas, centros residenciales, referentes del Poder Judicial y otros actores con corresponsabilidad en la gestión de las medidas (salud, educación, espacios terapéuticos, espacios sociocomunitarios).

■ **Implementar mecanismos que garanticen el acceso equitativo de recursos en todo el territorio provincial para la protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes.**

Para esto sería necesario fortalecer equipos descentralizados, desarrollar mecanismos de presencia de equipos centrales en localidades



para tareas críticas o que requieran mayor especialización (por ejemplo: evaluación de familias para acogimiento familiar).

■ **Los procesos de comunicación, articulación y control de las medidas de protección excepcional deben realizarse en función del tiempo y los esfuerzos necesarios para garantizar que se agoten efectivamente las instancias de restitución de derechos.**

Se debería evitar que los plazos se establezcan en función de los tiempos burocráticos o administrativos alejados de las circunstancias de los sujetos de derechos involucrados. La rápida definición de situaciones no siempre garantiza que se hayan agotado las instancias de fortalecimiento y restitución de derechos de las familias de origen.

■ **Consolidación de un registro único de las intervenciones asociadas a las Medidas de Protección Integral y Excepcional.**

Es importante contar con información sistemática de las acciones realizadas y posibilitar el análisis de datos agregados. Este registro permitiría monitorear y proponer mejoras sobre el funcionamiento del sistema de protección en su conjunto, incluyendo los tiempos judiciales y las intervenciones relacionadas con los procesos de guarda con fines de adopción.

■ **Enfoque de Género.**

Afianzar la implementación de la Ley Micaela 27.499 desarrollando instancias de formación y capacitación a los equipos de niñez y del Poder judicial en perspectiva de género, para contribuir a cambiar las miradas estereotipadas de la maternidad y erradicar la “penalización” de las madres -sobre todo adolescentes- que muchas veces requieren apoyo y protección por sus propias vulneraciones de derechos.

■ **Abordajes mediáticos con enfoque de derechos.**

Brindar capacitaciones y realizar acciones de incidencia para que los temas relacionados con vulneraciones de derechos de las niñas, niños y adolescentes sean abordados de manera adecuada por parte de periodistas y medios de comunicación.

■ **Promover el fortalecimiento del Programa de Acogimiento Familiar** bajo la premisa de que si bien las familias de acogida ocupan un lugar clave respecto al cuidado cotidiano de niñas y niños, es el Estado el principal responsable de generar condiciones que posibiliten prácticas reparadoras de derechos.

Referencias de siglas utilizadas

CR: Centros residenciales

CT: Comunidades terapéuticas

DPPDNAyF: Dirección Provincial de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia

ETI: Equipo técnico interdisciplinario

MPI: Medida de Protección Integral

MPE: Medida de Protección Excepcional

MPEU: Medida de Protección Excepcional de Urgencia

NNyA: niñas, niños y adolescentes

PAF: Programa de Acogimiento Familiar

SDNAyF: Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia

Bibliografía

DEFENSORIA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES (2014) "Observatorio de los derechos de la niñez y la adolescencia. Provincia de Santa Fe, Argentina. Informe 2013. Rosario. <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/obs-informe.pdf>

DEFENSORIA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES (2016) "Observatorio de los derechos de la niñez y la adolescencia. Provincia de Santa Fe, Argentina. Informe 2015". Rosario. <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/informe-2015.pdf>

DEFENSORIA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES (2017) "Las Instituciones de Acogimiento en la Provincia de Santa Fe. Diagnóstico y aportes para la garantía y restitución de derechos de las niñas, niños y adolescentes separados de sus centros de vida". Rosario. <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/publicacion-ia-2017-web.pdf>

DEFENSORIA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES (2018) "Invertir en Equidad. Análisis del Gasto Público Social Provincial dirigido a Niñez. 2001-2016". Rosario. <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/publicacion-inversion-social-web.pdf>

DEFENSORIA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES (2018) "Entre ausencias y violencias. Infancias y juventudes en las noticias. Monitoreo de medios de la defensoría de niñas, niños y adolescentes de la provincia de Santa Fe". Rosario [\[na.gob.ar/archivos/publicacion-monitoreo-de-medios-2018-web.pdf\]\(http://na.gob.ar/archivos/publicacion-monitoreo-de-medios-2018-web.pdf\)](http://www.defensorian-</p></div><div data-bbox=)

LLOBET, V. y VILLALTA, C. (2018) "Relevamiento y sistematización de Programas de Cuidado Alternativo en ámbito familiar". UNICEF ARGENTINA. Buenos Aires.

RELAF "Acogimiento Familiar. Guía de Estándares para las prácticas" https://www.relaf.org/biblioteca/Acogimiento_Familiar.pdf

RELAF "¿Gasto o inversión? Análisis de costos e inversión del sistema de cuidados alternativos en seis países de la región" https://www.relaf.org/biblioteca/Analisis_costos_e_inversion.pdf

RELAF. "La situación del Acogimiento Familiar en Argentina. Informe preliminar". https://www.relaf.org/biblioteca/AF_en_Argentina.pdf

UNICEF (2019) "Elecciones 2019. La deuda es con la niñez y la adolescencia". <https://www.unicef.org/argentina/media/6506/file/Posicionamiento%20UNICEF%20-%20Elecciones%202019.pdf>

Legislación

- Convención sobre los derechos del niño.
- Directrices de las Naciones Unidas sobre Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños
- Ley Nacional 26.061
- Ley Provincial 12.967

Defensora Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe

Analía Colombo

Directora RELAF

Matilde Luna

Coordinación General

Rodolfo Succar

Coordinación del Área de Monitoreo

Juliana Sánchez

Referente Monitoreo Sistema de Protección

Lorena Narciso

Equipo de relevamiento y análisis de información

Virginia Fernández de Luco – Lorena Narciso – Florencia Álvarez Picco –
Estefanía Invernizzi – Florencia Botazzi - Gustavo Lorenzo

Asesoría técnica de RELAF

María Lucila Argüello

Referentes técnicos de UNICEF Argentina

Sebastián Waisgrais – Especialista en Inclusión Social y Monitoreo
Hernán Monath – Especialista en Protección de Derechos y acceso a la justicia

Edición

Yamila Frisón – Virginia Giacosa

Diseño gráfico

Esteban Goicoechea

Infografías

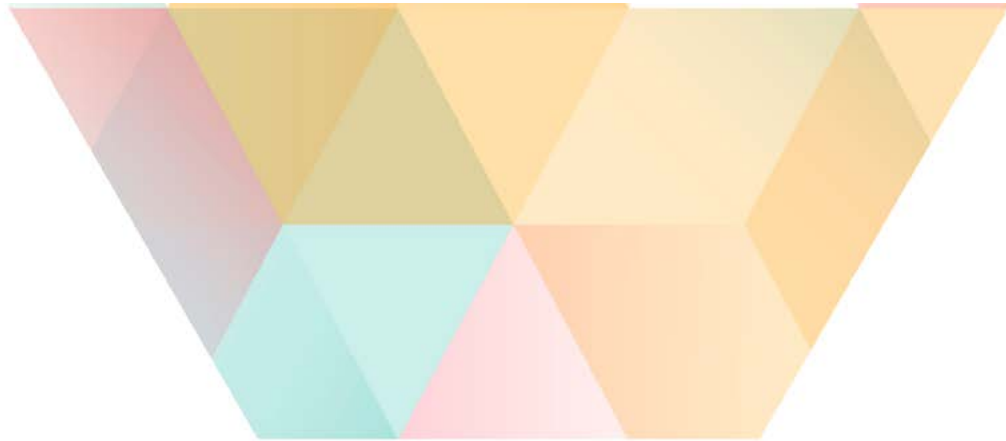
Lisandro Machain – Fernanda Blasco

Asistencia General

Vanesa Hernández

Gracias a todo el equipo de la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe, al Área de Atención Integral por su revisión y aportes en el análisis de la información. Y a las familias, autoridades y funcionarias y funcionarios vinculadas al programa de acogimiento que brindaron información y testimonios.

- REALIZADO E IMPRESO EN LA CIUDAD DE ROSARIO, SANTA FE, REPÚBLICA ARGENTINA. EN 2020 -



www.defensorianna.gob.ar

