



Universidad Nacional  
de General Sarmiento

**DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES 2009-2019**

**Acreditación de la CONEAU (230/11)**

Tesis para Obtener el grado de  
Doctora en Ciencias Sociales

**Los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia  
por encontrarse en situación de calle en la CABA.**  
La interpretación y traducción en prácticas concretas de derechos  
consagrados. Tensiones y complejidades.

Alumna: María Elia del Rosario Capella

Director/a: Amanda Toubes

Co-Director/a: Rolando Gialdino

Mayo 2019



Universidad Nacional  
de General Sarmiento

## **FORMULARIO "E" TESIS DE POSGRADO**

***Este formulario debe figurar con todos los datos completos a continuación de la portada del trabajo de Tesis. El ejemplar en papel que se entregue a la UByD debe estar firmado por las autoridades UNGS correspondientes.***

### **Niveles de acceso al documento autorizados por el autor**

El autor de la tesis puede elegir entre las siguientes posibilidades para autorizar a la UNGS a difundir el contenido de la tesis:

**a) Liberar el contenido de la tesis para acceso público.**

b) Liberar el contenido de la tesis solamente a la comunidad universitaria de la UNGS:

c) Retener el contenido de la tesis por motivos de patentes, publicación y/o derechos de autor por un lapso de cinco años.

a. Título completo del trabajo de Tesis: Los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia por encontrarse en situación de calle en la CABA. La interpretación y traducción en prácticas concretas de derechos consagrados. Tensiones y complejidades.

b. Presentado por (Apellido/s y Nombres completos del autor): Capella María Elia del Rosario.

c. E-mail del autor: mariaelia.capella @gmail.com

d. Estudiante del Posgrado: Doctorado en Ciencias Sociales

e. Institución o Instituciones que dictaron el Posgrado: Universidad Nacional de General Sarmiento.

f. Para recibir el título de (consignar completo): Doctorado en Ciencias Sociales

a) Grado académico que se obtiene: Doctorado

b) Nombre del grado académico: Doctorado en Ciencias Sociales

g. Fecha de la defensa: 16 /06/2020

h. Director de la Tesis (Apellidos y Nombres): Manuela Amanda Toubes

i. Tutor de la Tesis (Apellidos y Nombres): Rolando Edmundo Gialdino

j. Colaboradores con el trabajo de Tesis:

k. Descripción física del trabajo de Tesis (cantidad total de páginas, imágenes, planos, videos, archivos digitales, etc.): El trabajo de tesis contiene mapas, gráficos, cuadros. Consta de 238 páginas.

l. Alcance geográfico y/o temporal de la Tesis: Ciudad de Buenos Aires, 1996-2015

m. Temas tratados en la Tesis (palabras claves): niñas, niños y adolescentes; violencia; situación de calle; explotación sexual; políticas públicas

n. Resumen en español (hasta 1000 caracteres):

La legislación aplicable a la protección de derechos de la infancia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establece grupos prioritarios sobre los cuales deberán concentrarse las actividades públicas con el objeto de lograr el efectivo ejercicio de derechos de las niñas, niños y adolescentes. A su vez, establece un grupo prioritario más pequeño dentro de éste, los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia y explotación sexual.

Esta tesis intenta cubrir un área vacante: el análisis de las prácticas de gestión en la perspectiva del cambio de legislación aplicable. Los cambios analizados están relacionados con los objetivos y las formas de abordaje de la infancia en situación de calle y explotación sexual a través de la política pública.

La infancia en situación de calle y situación de explotación sexual comercial infantil han cruzado ese límite impuesto por las instituciones que llevan adelante las políticas públicas, transformándose en peligrosos. Como sanción a esa infracción, serán arrojados tras un manto de indiferencia, desplazados territorialmente a lugares menos visibles. Invisibilizadas sus realidades cotidianas, es la indolencia como política pública.

o. Resumen en portugués (hasta 1000 caracteres):

A legislação aplicável à proteção dos direitos da infância na Cidade Autônoma de Buenos Aires estabelece grupos prioritários sobre os quais as atividades públicas devem se focar para alcançar o exercício efetivo dos direitos de crianças e adolescentes. Dentro deles, dá-se prioridade a um subgrupo: crianças e adolescentes vítimas de violência e exploração sexual. Esta pesquisa procura ser útil para visualizar os pontos conflitantes que existem na relação entre as práticas de gestão, as leis e a realidade sofrida por essas crianças e adolescentes, vítimas de violência e exploração sexual, em situação de rua na Cidade de Buenos Aires.

As crianças e adolescentes em situação de rua e exploração sexual comercial foram além do limite imposto pelas instituições que levam adiante as políticas públicas, tornando-se perigosos. Como punição a essa infração, eles são cobertos por um manto de indiferença e deslocados territorialmente a lugares menos visíveis, como forma de camuflar a sua realidade. É a indolência como política pública.

p. Resumen en inglés (hasta 1000 caracteres):

The legislation applicable to the protection of children's rights in the Autonomous City of Buenos Aires establishes the priority groups on which public sector should focus with the aim of achieving the effective exercise of the rights of children and adolescents. Within this group it establishes a smaller priority group of children and adolescents who are victims of violence and sexual exploitation.

This thesis attempts to cover an unexplored topic: an analysis of government practices in light of the change in legislation applicable to children and adolescents experiencing homelessness and sexual exploitation in Buenos Aires. The changes studied here relate to the goals and ways of addressing childhood homelessness and sexual exploitation through public policy.

The children and adolescents who are homeless and suffering from commercial sexual exploitation have crossed the line drawn by the institutions that enforce public policy, making them dangerous. As a penalty for this transgression, they will be swept under a rug of indifference, displaced to less visible places. Their everyday reality is thus made invisible and indolence becomes public policy.

q. Aprobado por (Apellidos y Nombres del Jurado): Silvia Guemureman, Carla Daniela Villalta y Nelly Minyersky

Firma y aclaración de la firma del Presidente del Jurado:  
Silvia Guemureman

Firma del autor de la tesis: María Elia del Rosario Capella

**Los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia por encontrarse en situación de calle en la CABA.**

La interpretación y traducción en prácticas concretas de derechos consagrados. Tensiones y complejidades

María Elia Capella



"Se escribe para darle sentido a la experiencia"

Ernesto Semán

“Vale

Una vida lo que un sol

Una vida lo que un sol

Vale”

Jorge Drexler



## Índice

<b>Introducción.....</b>	<b>7</b>
<b>Presentación del Problema</b>	
<b>Capítulo 1.....</b>	<b>13</b>
<b>Problema de investigación. Antecedente, marco teórico y metodológico</b>	
<b>Capítulo 2.....</b>	<b>39</b>
<b>El derecho y los cambios de paradigma en la legislación de infancia</b>	
<b>Capítulo 3.....</b>	<b>57</b>
<b>Prescripciones legales y organismos de implementación de la política social para la infancia</b>	
<b>Capítulo 4.....</b>	<b>77</b>
<b>Instituciones Estatales. Políticas sociales. Panorama presupuestario</b>	
<b>Capítulo 5 .....</b>	<b>105</b>
<b>Los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia por encontrarse en situación de calle y que estando en esa situación padecen explotación sexual</b>	
<b>Capítulo 6 .....</b>	<b>131</b>
<b>El escenario y las experiencias en el Centro Educativo Isauro Arancibia</b>	
<b>Capítulo 7.....</b>	<b>147</b>
<b>El escenario y las experiencias en el barrio Zavaleta</b>	
<b>Capítulo 8.....</b>	<b>165</b>
<b>Las experiencias en el marco de las intervenciones sobre los niños, niñas y adolescentes en situación de calle y que estando en calle padecen situaciones de explotación</b>	
<b>Capítulo 9 .....</b>	<b>185</b>
<b>La experiencia de los agentes públicos en la gestión del grupo de NNyA víctimas de violencia por estar en situación de calle y que estando en esa situación padecen explotación sexual</b>	
<b>Conclusiones .....</b>	<b>203</b>
<b>La indolencia como política pública</b>	
<b>Anexo .....</b>	<b>217</b>
<b>Propuestas</b>	

<b>Bibliografía.....</b>	<b>223</b>
<b>Índice de siglas utilizadas .....</b>	<b>233</b>

## Introducción

Violencia como la certidumbre de seguir padeciendo el desfile sin fin de pérdidas y de humillaciones  
Juan José Saer (1968).

Cuando comenzó a gestarse el proyecto de investigación que terminó transformándose en la presente tesis doctoral hacía pocos años que se había modificado la legislación nacional respecto de la infancia. Mi militancia en el ámbito de los Derechos Humanos y sus organismos me llevó a realizar, durante más de 15 años, trabajos en los territorios más desaventajados de la Ciudad de Buenos Aires. Entre 2005 y 2007 formé parte de la Guardia de Abogados del Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (en adelante CDNNyA), espacio que, desde lo laboral, me mantuvo muy relacionada con lo que luego se transformaría en el objeto de investigación que aquí se desarrolla.

Entre las experiencias de vulneración observadas en esos años, las situaciones de niños, niñas y adolescentes (en adelante así mencionados o NNyA) en situación de calle y explotación sexual resaltaban por una serie de características particulares. Este colectivo conformaba un conjunto de vivencias en el cual se mezclaban el desamparo, la extrema vulnerabilidad, la explotación, la falta de acompañamiento estatal, la solidaridad entre pares. Esta realidad construye una trama compleja a abordar en la investigación ya que involucra al medio, la producción, la reproducción, la organización social y la economía, en el marco de una gran invisibilización.<sup>1</sup>

Al observar las vidas cotidianas de estos niños, niñas y jóvenes, aparecían interrogantes sobre la relación entre las prácticas y acciones del CDNNyA, la Dirección General de Niñez (en adelante DGN) y la legislación vigente en el ámbito de las políticas para la infancia. En efecto, lo aprendido durante mi formación profesional como abogada, desarrollado luego en mi militancia en derechos humanos, puesto a prueba en mi trabajo en una de las instituciones específicas para la infancia en CABA; entraba en coalición con la realidad que observaba.

El aporte de este trabajo a las Ciencias Sociales no es solamente sobre la experiencia social del grupo abordado, sino sobre si funciona y cómo el cambio de paradigma en la realidad social del

---

<sup>1</sup>Situaciones como estas, han sido caracterizadas por Rolando García (1994) por la confluencia de múltiples procesos cuyas interrelaciones constituyen la estructura de un sistema que funciona como una totalidad organizada, a la cual denomina sistema complejo. Según este autor, la complejidad de un sistema no está solamente determinada por la heterogeneidad de los elementos (o subsistemas) que lo componen y cuya naturaleza los sitúa normalmente dentro del dominio de diversas ramas de la ciencia y la tecnología. Además de la heterogeneidad la característica determinante de un sistema complejo es la *interdefinibilidad* y mutua dependencia de las *funciones* que cumplen dichos elementos dentro del sistema total. Esta característica excluye la posibilidad de obtener un análisis de un sistema complejo por la simple adición de estudios sectoriales correspondientes a cada uno de los elementos.

grupo. Las preocupaciones que dan origen y sustento a la investigación van a analizar la realidad social interpelada desde el derecho, cómo las normas específicas de infancia se ejecutan, se llevan a la práctica, cómo impactan en la realidad social, si son capaces o no de modificar situaciones concretas de violencia. No se piensa por qué existe la norma. Se va a pensar: existe esta norma, entonces ¿la realidad social del grupo se ha visto afectada por ese cambio? El cambio de paradigma, ¿garantiza una mejor calidad de vida para el grupo de NNyA víctimas de violencia por encontrarse en situación de calle? La investigación no está solo concentradas en el saber cómo es la realidad de este grupo, sino, si los ha afectado y de qué manera el cambio de paradigma implementado sobre la infancia. La pregunta está orientada a conocer cómo funcionan las normas sobre la realidad social, por eso, en anexo, se recopilan y realizan propuestas.

Esta investigación se concentra en analizar y problematizar la relación entre la legislación vigente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante CABA o la Ciudad) que establece que las políticas sociales de infancia son prioritarias - en particular la erradicación de la violencia y la explotación sexual- y las prácticas de gestión que se llevan adelante desde los organismos de infancia de la Ciudad (CDNNyA y DGN), indagando los efectos, avances y retrocesos que se producen sobre el grupo abordado, en el proceso de implementación del nuevo paradigma de infancia.

El análisis hace foco en el impacto y los efectos en los NNyA víctimas de violencia y explotación sexual de las prácticas de gestión de las políticas sociales específicas para el grupo establecido como prioritario entre los prioritarios por la Constitución de la CABA. Estas prácticas de gestión serán analizadas en un contexto y un marco temporal determinado, buscando desentrañar la interpretación y traducción en prácticas concretas de derechos consagrados, analizando las acciones que se llevan a cabo y las consecuencias de las mismas. Esto se verá en dos niveles; en primer lugar a partir de los datos oficiales de las entidades públicas involucradas en relación con la legislación vigente y, en un segundo nivel, se despliega un abordaje centrado en la experiencia de los beneficiarios de las políticas públicas específicas para el grupo abordado y los agentes públicos que las desarrollaron.

La propuesta es, entonces, describir, analizar y visualizar los nudos problemáticos de la relación entre las acciones y prácticas de gestión, las causas que llevan a esas acciones, el sentido dado a las mismas; si estas responden a los cuerpos normativos que han establecido un nuevo paradigma y su impacto en las realidades concretas que viven los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia y explotación sexual que se encuentran en situación de calle en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La etapa analizada abarca el periodo específico de trabajo de campo, que transcurrió entre los años 2002 y 2012. Este periodo será ampliado para el análisis del cambio de paradigma impuesto desde la legislación, en esta materia el análisis temporal abarcará entre los años 1996 y 2015 ya que fue entre esos años en que se produjeron los cambios normativos analizados.

La propuesta de indagar en la relación que existe entre lo normativo, las políticas públicas y la experiencia social de este grupo implica considerar una complejidad de actores, funciones y abordajes que se analizan como una totalidad con el objeto de evaluar los resultados alcanzados en el amparo de las víctimas de violencia.

El trabajo de campo se desarrolló en los lugares de concentración de niños, niñas y adolescentes en situación de calle, en distintas oportunidades se desarrollaron observaciones en la Plaza de la República (obelisco) incluyendo el pasaje subterráneo y las estaciones de subte, estaciones de trenes, subte y colectivos de la zona de Retiro, estaciones de trenes, subte y colectivos de la zona de Constitución, calle Florida, barrio de La Boca, periferia de la Villa 1-11-14, Villa 21-24, barrio Zavaleta, barrio Pompeya; donde pudieron observarse las cuestiones generales (modo de organización y relación inter pares y con otros, redes de asistencia, recolección de recursos) que afectan al grupo. Se toman como ejemplos particulares dos grupos distribuidos en dos territorios concretos: la Escuela Isauro Arancibia y el barrio de Zavaleta. Estos dos espacios se eligieron específicamente por concentrar grupos de niños, niñas y adolescentes en situación de calle y explotación sexual, expuestos por esta misma situación a un conjunto de situaciones de violencias y vulneraciones.

Estos dos escenarios permiten observar distintas particularidades del grupo abordado. Por un lado Zavaleta, donde se observa la cotidianeidad de la situación de calle y explotación sexual. Este último es el mecanismo mediante el cual se accede al dinero para poder adquirir las sustancias psicoactivas para consumo, en este territorio se despliegan las situaciones de violencia antes mencionadas. Sin embargo, las particulares relaciones sociales en las que se ven envueltos en ese territorio conglomeran un conjunto de experiencias y actores que llevan a que se agudice la violencia en la que están inmersos, que adquiere una intensidad particular.

Por otro lado, el Centro Educativo Isauro Arancibia, ya que, reconocido como *la escuela de los chicos en situación de calle*, funcionaría como una institución que interpreta de manera diferente las necesidades, derechos e identidades del grupo, desplegando acciones diferentes a las habituales prácticas de gestión que recibe este grupo. Este es un lugar al que concurren de forma voluntaria mientras se encuentran en situación de calle; espacio en el que tienen el rol de estudiantes, lo que les demuestra a ellos mismos y a los demás su capacidad de aprendizaje, de construir conocimiento a partir de un reconocimiento diferente y les permite una distancia respecto a la vida en la calle,

rompiendo con los estereotipos, generando la posibilidad de reflexionar y reconocer las situaciones vividas y de construir una forma diferente de ser conocido y reconocido. También se eligió esta experiencia ya que desde el año 2011 participo en un grupo de investigación sobre las características del espacio de enseñanza y aprendizaje que tiene al Centro Educativo Isauro Arancibia. Se presenta esta experiencia ya que en este ámbito, situación escolar, se plantean reflexiones distintas sobre las relaciones y situaciones que atraviesan estos niños y jóvenes estando presente la posibilidad de cambiar.

A lo largo de la investigación se irá de las cuestiones generales del grupo de niños, niñas y adolescentes en situación de calle y explotación sexual, exponiendo datos cualitativos como cuantitativos, para pasar luego a estos dos escenarios como casos testigos donde se puso a prueba la hipótesis de trabajo.

Todos los NNyA sobre los que versa este trabajo son víctimas de violencia, entendiendo violencia, según la Organización Mundial de la Salud (OMS), como un comportamiento deliberado, que provoca, o puede provocar, daños físicos o psicológicos, pudiendo manifestarse también como una amenaza sostenida y duradera, causante de daños psicológicos a quienes la padecen y con repercusiones negativas en la sociedad, por lo que constituyen, o deberían constituir, los directos beneficiarios de las políticas públicas.

La hipótesis de la que parto es que el Estado de la CABA no ha logrado plasmar en sus prácticas de gestión el nuevo paradigma, no ha logrado satisfacer la prioridad de amparo a las víctimas de violencia, se indagará respecto a la acción social, sus causas y el sentido dado para alcanzar el tratamiento como sujetos de derechos de este grupo de NNyA, si se logró que fueran escuchados, si se logró librarlos de las múltiples formas de violencia que padecen. Esta es la hipótesis que se ha llevado al campo a efectos de verificar las dinámicas entre la normativa, la gestión, lo que efectivamente sucede y cómo impacta en la realidad social de este grupo.

Antes de describir el marco conceptual y la ruta metodológica se presentan los distintos capítulos donde se abordaran diversas facetas del problema de investigación.

El objetivo general de este trabajo de investigación es describir, analizar, problematizar e indagar en los efectos de las prácticas de gestión de los organismos de infancia de la Ciudad, el CDNNyA y la DGNyA, para evaluar si se logra el mandato de asegurar amparo a las víctimas de violencia por encontrarse en situación de calle, entre los años 1996 y 2015.

En el capítulo 1 se retoma el problema de investigación presentado en la introducción, incluyendo los antecedentes del problema, el marco teórico y metodológico que ha sustentado la investigación.

En el capítulo 2 se van a describir y comparar los cambios de paradigma en la legislación de infancia (tratados internacionales, leyes nacionales y normativa local) en el ámbito de la Ciudad desde la sanción de su Constitución hasta el año 2015 en que comienza a regir el Código Civil y Comercial de la Nación (período 1996-2015).

Este nuevo paradigma plantea que los niños, niñas y adolescentes son sujetos de derechos con derecho a ser oídos al momento de abordar su protección integral y con capacidades progresivas; su coexistencia con las prácticas desplegadas en el marco del viejo paradigma, el del patronato, en el cual los niños, niñas y adolescentes eran objetos de tutela, incapaces sobre los que se tomaban decisiones inconsultas.

En el capítulo 3 se va a trabajar con un modelo del que deberían dar cuenta la acción, sus causas y el sentido de la inclusión de la prioridad en los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia y explotación sexual que se establece normativamente y cómo debería impactar en las políticas sociales y las prácticas de gestión desarrolladas en consecuencia. Se presentarán también las instituciones públicas del ámbito de la CABA que tienen a cargo las políticas públicas para el grupo analizado en esta tesis.

En el capítulo 4 se presentarán las políticas públicas para los grupos de niñas, niños y adolescentes en situación de violencia y explotación sexual, a cargo del CDNNyA y de la DGNyA y las cuestiones presupuestarias involucradas.

En los capítulos 5 se expondrán datos cualitativos y cuantitativos respecto a quienes conforman la población de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en situación de calle y explotación sexual en la CABA.

En los capítulos 6 y 7 se presentaran los dos territorios en los cuales se despliega el trabajo de campo, estos son el Centro Educativo Isauro Arancibia y el barrio de Zavaleta. En ellos también se presentaran las narrativas a través de las voces y experiencias obtenidas de las entrevistas y las observaciones. Se describirán y analizaran los recorridos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de violencia y explotación sexual en situación de calle en la CABA. Analizando sus palabras como forma de visibilizar el derecho a ser escuchados de estos niños, niñas y adolescentes, para descifrar y reflexionar sobre como impactan las políticas públicas en las que se encuentran o deberían encontrarse incluidos buscando identificar dinámicas, tensiones y contradicciones.

En el capítulo 8 el foco está puesto en sus experiencias en el marco de procesos administrativos y judiciales que involucran a los NNyA del grupo abordado, ya sea como víctimas, como victimarios o como sujetos de protección especial. La cuestión del derecho a ser escuchados será interpelada y se presenta un caso testigo.

En el capítulo 9 se analizan entrevistas a diversos agentes públicos que tuvieron a su cargo distintas funciones institucionales dentro de los organismos del sistema público de protección. Personas que han dedicado muchos años de profesión a la población objeto de estudio y que comparten sus perspectivas respecto a los cambios que se introdujeron mediante la normativa y las dinámicas, tensiones y contradicciones que se produjeron en las prácticas de gestión. Esto permite aproximarse a las perspectivas de los distintos agentes, reflexionar sobre las prácticas de gestión ejecutadas, evaluar las políticas públicas a cargo del CDNNyA y la DGNyA para el grupo abordado.

En las conclusiones se presentan los hallazgos y aportes de la investigación. Presentación de la Indolencia como política pública.

## Capítulo 1

### **Problema de investigación. Antecedente, marco teórico y metodológico**

#### **Introducción**

Las características del problema abordado generaron la necesidad de estudiarlos con una metodología adecuada, de carácter interdisciplinario<sup>2</sup>. En este contexto, metodología "adecuada" significa que debe servir como instrumento de análisis de los diversos procesos que tienen lugar en un sistema complejo como el que encarna el problema estudiado y que explican su comportamiento y evolución como *totalidad organizada* (García, 1994).

Una particularidad es la importancia de lo jurídico. En efecto, se intenta pensar la relación existente entre lo normativo, las políticas públicas y la experiencia social en esta tesis. La búsqueda de amparo hacia los niños, niñas y adolescentes que padecen violencia, particularmente los que se encuentran en situación de calle en la CABA debería involucrar una multiplicidad de actividades, funciones, recursos, diálogos desde la operatividad y la ejecución de la política pública en especial desde la nueva perspectiva normativa que establece el derecho a ser oídos de los sujetos de derechos. La relación que existe entre lo normativo, las políticas públicas y la experiencia social de este grupo serán analizadas como una totalidad organizada, intentando entender cómo lograr eficacia en el amparo de las víctimas de violencia, ya que la actividad descoordinada desde cada una de las disciplinas y saberes que se ven involucrados en esta realidad social no parece haber alcanzado resultados suficientes.

El desenvolvimiento de las ciencias sociales no es progresivo en el sentido de reemplazo de unas teorías por otras (Kuhn 1978). La acumulación, reformulación, superación, actualización de dichas teorías se produce al interior de cada paradigma y el surgimiento de estos está asociado a la presencia de acontecimientos sociales relevantes.

La complejidad del fenómeno, su cruce entre lo social y lo estrictamente jurídico-normativo, obligan a pensar desde ambas disciplinas, lo que puede facilitarse atento a lo desarrollado por Vasilachis de Gialdino (1992), entendiendo los paradigmas como los *marcos teórico-metodológicos* utilizados para interpretar los fenómenos sociales en el contexto de una determinada sociedad. La coexistencia de paradigmas no constituye, por ello, una excepción sino la regla en las ciencias sociales (Vasilachis de Gialdino 1987, 1992).

---

<sup>2</sup> Como sostiene Minyersky (2015) "Las problemáticas que exponen dichas etapas de la vida, difícilmente puedan ser resueltas, o encuentren respuesta bajo el prisma de una única disciplina. Se torna necesaria la participación de más de una ciencia para la consideración y propuesta de soluciones a los fines de garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia."

En el presente capítulo analizaré los antecedentes al problema de investigación, presentaré el marco teórico y dejaré planteado el recorrido metodológico realizado.

### **Problema de investigación**

Tomando como punto de partida el mandato de asegurar amparo a las víctimas de violencia y explotación sexual de manera prioritaria que establece la Constitución de la CABA, esta investigación se propone analizar un conjunto de *prácticas de gestión* orientadas al grupo NNyA en situación de calle en la CABA, buscando desentrañar la interpretación y traducción en prácticas concretas de derechos consagrados, analizando las acciones que se llevan a cabo y las consecuencias de las mismas.

La propuesta es, entonces, describir, analizar y visualizar los nudos problemáticos de la relación entre las acciones y prácticas de gestión, las causas que llevan a esas acciones, el sentido dado a las mismas; si estas responden a los cuerpos normativos que han establecido un nuevo paradigma y su impacto en las realidades concretas que viven los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia y explotación sexual que se encuentran en situación de calle en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La etapa analizada abarca el periodo específico de trabajo de campo, que transcurrió entre los años 2002 y 2012. Este periodo será ampliado para el análisis del cambio de paradigma impuesto desde la legislación, en esta materia el análisis temporal abarcará entre los años 1996 y 2015 ya que fue entre esos años en que se produjeron los cambios normativos analizados.

La investigación problematiza el conjunto de prácticas de gestión pensadas y ejecutadas por el CDNNyA y la DGNyA para los NNyA víctimas de violencia por encontrarse en situación de calle en el marco de la implementación del nuevo paradigma de infancia. Se focaliza la investigación en ese grupo, del cual se expondrán las particularidades de dos subgrupos dentro de éste: uno es el de aquellos que padecen explotación sexual estando en calle, a partir de un trabajo de campo en el territorio de Zavaleta lugar donde se concentra una gran cantidad de NNyA en esta situación; y otro es el subgrupo de NNyA que estando en calle concurren al Centro Educativo Isauro Arancibia.

### **Antecedentes relacionados al problema de investigación**

Existen distintos antecedentes que pueden considerarse relevantes para esta investigación. Estos serán organizados de acuerdo a distintos ejes que están presentes en la problemática planteada, los cuales dan cuenta de distintas dimensiones del problema de investigación.

Estos son: el ámbito jurídico, el ámbito de la gestión pública y el de la infancia.

### **a. El ámbito jurídico**

Los antecedentes del ámbito jurídico a tener en cuenta para analizar la cuestión planteada se pensaron para contribuir al análisis de la implementación de leyes que modifican la naturaleza misma de las instituciones, y que pretenden impactar directamente en las prácticas de estas últimas.

En lo jurídico van a constituir antecedentes los trabajos producidos tanto desde el ángulo civil como el penal.

En el ámbito civil se abordan numerosas cuestiones fundamentales que hacen a la vida y desarrollo de las personas, así la mera existencia, la capacidad, las relaciones de familia son regladas desde esta rama del derecho.

Particularmente relevantes en materia de infancia los trabajos de la Dra. Cecilia Grosman, que desarrolló la técnica jurídica que acompañó la modernización de las relaciones familiares a lo largo de los años, la Dra. Nelly Minsyersky, quien condujo con sus ideas y técnica jurídica la progresiva autonomía de las mujeres y la construcción de la infancia desde un cambio de paradigma respecto a los derechos, pensando e instrumentando la modernización jurídica de esas personas y sus relaciones. También lo son los aportes de la Dra. Marisa Herrera, con sus trabajos relativos a la redacción de las temáticas de familia del nuevo Código Civil y Comercial nacional (en adelante CCC), en los cuales ha marcado, desde las concepciones más amplias y actuales, la importancia en la comprensión que requieren los distintos agentes estatales de las implicancias jurídicas en el ejercicio y el respeto de los derechos. Las tres autoras mencionadas han sido fundamentales en la construcción, difusión, interpretación y aplicación del derecho de familia e infancia como se conoce en la actualidad, dotando a los organismos e instituciones estatales de herramientas para mejorar su acción. Sus contribuciones han sido fundamentales para la creación del derecho civil que hoy rige, dada la recepción a nivel normativo, particularmente en la ley 26.061 y el nuevo CCC de los aportes por ellas desarrollados a través de sus trabajos.

En el ámbito penal se abordan principalmente la relación entre los jóvenes, la ley penal y el conflicto que entre ellos se genera. Los aportes de Zaffaroni (1995), Mary Bellof (1999/2004) y García Méndez (1989; 1998), si bien sostienen posiciones diversas en temas fundamentales tales como la edad de imputabilidad y el régimen penal para jóvenes, tienen en común haberse centrado en la relación entre la infancia y la ley penal, lo que implica un análisis constitucional respecto de la situación jurídica de las NNyA. Sus estudios abarcan los momentos en que la Convención sobre Derechos del Niño (CDN) se incorporaba a la Constitución Nacional, remarcando la necesidad de adecuar la legislación local a esa Convención.

También se pueden considerar entre los antecedentes del ámbito jurídico las compilaciones de artículos realizadas por UNICEF, particularmente los textos de percepciones sobre cómo los adolescentes padecen la violencia en la CABA, así como también la evaluación respecto de la planificación y ejecución de políticas sociales para la infancia. Los textos escogidos de Pinto (2000), Valobra (2001) y Beloff (2001) analizan desde distintas perspectivas el status jurídico dado por la CDN, que fue receptado en 1998 por la ley 114 de la CABA y luego, en el 2005 por la ley nacional 26.061.

La obra de Maier (2000) y Beloff (2001) analizan la relación de la infancia con las leyes, mayoritariamente penales, respecto a la Justicia y los Derechos del Niño, son una muestra de la diversidad de los aspectos a abordar en cuanto a derechos de los niños, también como ejemplo de la diversidad de miradas y perspectivas en relación a la efectividad de derechos y las prácticas gubernamentales que se desarrollan en función de la misma.

Así es que al momento de analizar las prácticas de gestión, la atención estará puesta en corroborar si este nuevo modelo de actuación se ha puesto efectivamente en acción. Existen antecedentes que abordan la cuestión de los derechos de la infancia en distintas dimensiones, sin embargo existe una vacancia de trabajos como el presente, que se propone un análisis complejo al enlazar el mismo entre la cuestión normativa, las políticas sociales específicas para el grupo y la experiencia social del grupo de niños, niñas y adolescentes víctimas de múltiples violencias por encontrarse en situación de calle.

Desde la doctrina se ha planteado la necesidad de re significar todo el sistema de intervención, particularmente los roles que ahora deben cumplir los diferentes actores a la luz de los derechos reconocidos a NNyA, y en especial del debido proceso legal. Esto, ya que es desde la esfera administrativa, desde la gestión pública desde donde deben llevarse adelante las medidas que garanticen el ejercicio de derechos (Basso, 2017). Esta adecuación guarda coherencia con la condición del niño como sujeto de derechos. Por ello, aun cuando el CCC establece como principio general el ejercicio de los derechos de los NNA a través de los representantes legales; el reconocimiento de su capacidad progresiva, por un lado, fulminó la consagración de presunciones *iure et de iure* sobre la edad de discernimiento para el ejercicio de los derechos, y por el otro, a través de la fórmula “edad y grado de madurez”, habilitó a los NNA el ejercicio de sus derechos en cada caso concreto (Minyersky, 2010).

La tutela efectiva de derechos en sede administrativa conlleva la implementación de todas las medidas de protección de competencia administrativa que hacen posible el acceso a los derechos económicos sociales y culturales (DESC), así es que, en sede administrativa, el Consejo de

Derechos o la Defensoría Zonal, son quienes deben adoptar las medidas de protección integral adecuadas.

#### **b. La gestión pública**

Los trabajos de Villalta (2007, 2009, 2013 a, 2013b, entre otros) son un punto de partida respecto de las cuestiones de gestión y prácticas sobre la infancia. Esta autora se refiere a las intervenciones sobre la infancia, y sobre sus familias, como políticas de *gestión* de la infancia pobre, en la medida en que, de una u otra forma, han estado orientadas a intentar modificar sus condiciones de vida, sus relaciones y en algunos casos los adultos que son considerados como los responsables y representantes de los niños a transformar a esos sujetos en otros. Una acción de la administración estatal sobre la infancia que se asienta fundamentalmente en la dimensión tutelar del Estado, en tanto recorta y clasifica una población, y es ejercida sobre los actores sociales que más fácilmente pueden ser tomados como *naturalmente* tutelados o tutelables, interpretándose que ser niña, niño o adolescente implica estar sometido a la autoridad de otra persona, conjunto de personas o incluso de instituciones.

En materia de gestión, las políticas sociales para la infancia tienen un gradiente que va desde la “convención del niño” hasta el niño “calle-calle” que son los dos polos, idealización y tipificación, entre los que se mueven los discursos institucionales sostiene Llobet (2006).

Oszlack y O'Donnell (1981) sostienen que ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender omnímodamente a la lista de necesidades y demandas de sus integrantes, y que sólo algunas necesidades son *problematizadas*, en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse *algo* a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes.

Si bien la infancia forma parte de la agenda permanente de las políticas sociales, lo que intenta este trabajo de tesis es indagar si el núcleo problemático que se abordará forma parte de esa agenda gubernamental y, en su caso, ver cómo se traduce esto en las prácticas de los organismos específicos de infancia.

En cuanto a este eje, Nancy Fraser (1989) al describir a las políticas sociales como políticas de interpretación de las necesidades utilizadas para regir en la vida política, económica y doméstica de las personas aporta una perspectiva que resulta valiosa al analizar el diseño e implementación de las políticas sociales, así como su concreción, es decir, la gestión propiamente dicha.

Las llamadas “prácticas de administración del bienestar de la niñez” (Llobet, 2009) así como sus análisis respecto de las matrices simbólicas que enmarcan las prácticas que concretan las

políticas sociales para la infancia (Llobet, 2008) serán parte de los antecedentes fundamentales al analizar lo que llamo *prácticas de gestión*.

Sostienen Oszlack y O'Donnell (1981) que toda cuestión atraviesa un "ciclo vital" que se extiende desde su problematización social hasta su "resolución". Por "resolución" de una cuestión entendemos su desaparición como satisfacción de la demanda social al respecto, sin implicar que ello haya ocurrido porque haya sido "solucionada" en sentido sustantivo. También puede ser resuelta porque otros problemas más visibles han monopolizado la atención de las partes anteriormente interesadas en aquélla, o porque se ha concluido que nada puede hacerse con ella, o porque el sector social que la planteaba ha sido reprimido, eliminado de cualquier otra forma, desposeído de los recursos que le permitieron en su momento imponer la cuestión ante la oposición de otros actores. Esta perspectiva tal vez permita explicar que a lo largo de los años se haya mantenido invisibilizada la cuestión de la explotación sexual infantil.

De esta manera, la toma de posición implicada por una política estatal puede ir desde intentos de solución "sustantivos" hasta la coerción física de quienes la plantearon; ambos pueden ser casos de "resolución" (...) Negar la problematización de un asunto (argumentando que es un "falso problema"), afirmar que nada puede hacerse (la "inevitabilidad" de la pobreza), relegarlo a un "benevolente olvido" o reprimir a quienes intentan plantearlo son, por supuesto, formas de ejercicio de poder en la dirección de impedir su problematización social o su surgimiento como cuestión. Una consciente política de "bloqueo" por parte de sectores dominantes y del estado se expresa generalmente en alguna de estas formas.

Una cuestión trascendente, y que seguramente tenga que ver con la invisibilización de la explotación sexual es que la sexualidad es un problema expulsado de las políticas sociales de infancia, no es visto como una cuestión a abordar en la práctica de gestión institucional, sólo previendo mecanismos de sanción para su abordaje. La modalidad dominante de protección frente a la sexualidad anuda, en el corazón disciplinar, normalidad, moralidad y género (Llobet, 2006).

Es relevante para el análisis realizado en la tesis la cuestión del acceso a derechos en general, a la educación en particular, dada la exploración y estudio realizado en el Centro Educativo Isauro Arancibia. Sobre la cuestión del acceso a la educación estos autores dejan en claro que es una aspiración de todos los actores involucrados, también que es compleja de efectivizar. Al respecto Llobet (2006) ha señalado que la clasificación que operó en la escuela mediante la expulsión, el fracaso y el autoconvencimiento de los niños de la imposibilidad que pesa sobre ellos en relación con el aprendizaje, se transforma en constatación de imposibilidades y carencias al interior de las instituciones, restricción en las estrategias posibles, dificultad para establecer acuerdos con otros actores institucionales. La riqueza y multidimensionalidad de las experiencias de las NNyA no

interpela las interpretaciones institucionales. Agrega “la contradicción expresada en un Estado cuyas políticas entre generaciones son de discontinuidad y de desacogida, respecto de la infancia y los niños como generación y como grupo social, se traduce en un tipo de políticas que, en tanto discurso, articulan saber y verdad de modo tal de no dejar lugar al sujeto. Es este drama social y subjetivo al que las instituciones y los trabajadores responden, requiriendo de un contexto de sostén para no ser objeto de una paralizante angustia o de estrategias defensivas omnipotentes o negadoras.”

Las perspectivas desarrolladas por Duschatzky y Correa (2002) sobre la relación entre la infancia y las instituciones que abordan a los chicos víctimas de la violencia colaboran a imaginar las realidades de los jóvenes de los barrios populares, particularmente su construcción subjetiva, y aquellas que llevan adelante los operadores institucionales sobre ellos.

Otra de las cuestiones a tener presente como antecedente en este análisis es la discusión entre *sostener a los chicos en la calle o sacarlos de ahí* está presente de manera tácita en las discusiones que se han planteado respecto a las políticas sociales para los NNyA en situación de calle. Entiendo que constituye una falsa dicotomía clasificar de esta manera las acciones y gestiones que se desarrollan con esta población, esta explicitación, abordaje y análisis intentará cubrir la vacancia que existe.

La vacancia surge del cruce que se realiza en esta investigación que involucra el análisis conjunto de los niños, niñas y adolescentes en situación de calle con las situaciones de explotación sexual. También la vacancia se intenta completar con el análisis de los escenarios elegidos, el cruce entre la calle y las particularidades de la institución “Centro Educativo Isauro Arancibia” permite pensar y problematizar el abordaje realizado desde el CDNNyA y la DGNyA; también permitiría desarrollar propuestas alternativas para el abordaje de este complejo grupo que constituyen los niños, niñas y adolescentes en situación de calle y explotación sexual.

La cuestión de la implementación de políticas sociales para los grupos prioritarios se ha ido tornando cada vez más compleja, particularmente desde 1996 hasta la actualidad (2013). Esto nos lleva a tener en perspectiva a autores como Gabriel Kessler (2004) en su análisis sociológico de las estrategias de supervivencia reñidas con la ley de los jóvenes de los barrios populares. Así mismo, Marcelo Sain (2004) desde el derecho, pero con una intensión de aproximar esta disciplina a lo social, aborda las complejidades actuales de la Institución policial. Ambos autores se han aproximado con análisis novedosos a realidades que se complejizan día a día, requiriendo de las políticas sociales acciones innovativas que no siempre se llevan adelante. Los análisis realizados por estos autores han expuesto la manera de pensar la búsqueda de abordajes eficientes. Si bien ninguno de ellos se concentró en la relación entre las leyes, la política social y las prácticas de

gestión, fueron abordando las cotidianidades de las NNyA que apelan a las acciones reñidas con la ley, ya sea que los tengan como ejecutores, ya como víctimas.

### **c. Infancia, situación de calle y explotación sexual**

Dentro del tercer eje propuesto iré de las investigaciones más generales sobre las dinámicas puestas en funcionamiento cuando se habita en las calles, a los abordajes específicos de las situaciones de violencias.

Irene Vasilachis de Gialdino (2003), en su trabajo sobre las diversas cuestiones que involucran a las personas que se encuentran en situación de calle, logra abrir el abanico de situaciones a las que se enfrentan. Su estudio contiene a la diversidad de personas e instituciones en el particular escenario que es la calle. Las situaciones de pobreza y vulneración de derechos en las que viven las familias de donde provienen las NNyA que se encuentran en las situaciones de violencia como es la vida en las calles y la explotación sexual han sido muy bien expuestas por la investigación de Vasilachis de Gialdino.

Otros autores que abordan de manera inicial la situación particular de la vida en la calle, ya específicamente de la infancia en calle, son Grima y Le Fur (1999), en el los autores analizan la construcción discursiva y práctica de la figura del niño en situación de calle y la relación entre el cambio cualitativo del estatuto trabajo y la subjetividad producida por el lazo social.

Estas realidades se han complejizado desde que se produjeron los cambios en la legislación, lo que requiere que al analizar la adecuación de las políticas sociales a esa nueva normativa, se considere principalmente si se han transformado desde la perspectiva de pasar de la *protección* de las personas, a *protección de derechos* de las personas, particularmente enfocada en los grupos más vulnerables entre las NNyA. En este sentido Pojomosky (2008) hace la tarea de presentar profundamente la compleja diversidad de situaciones que involucran a la población infante que se encuentra en situación de violencia, en las calles de la CABA.

Para pensar y analizar esos cambios legislativos y como han impactado en las políticas de protección de la infancia, si estas dejaron efectivamente de ser solamente de protección de personas, o si se han transformado realmente en políticas de protección de derechos. Aquí es donde el Trabajo de Julieta Pojomosky se hace rector de un camino de análisis que es menester continuar.

Los trabajos sobre niños y jóvenes en situación de calle de María Florencia Gentile (2007, 2009), los de Cecilia Litichever (2012), María Malena Lenta (2013), Miguel Sorbello (2006, 2014) conforman robustos antecedentes de esta investigación. Estos autores han analizado en sus trabajos distintas cuestiones que hacen a la vida cotidiana de un niño, niña y adolescente que se encuentra en situación de calle, analizando de manera profunda las instituciones con las que se relaciona,

poniendo especial hincapié en las trayectorias y situaciones de institucionalización por las que atraviesan, cómo son abordados por los organismos a cargo de la gestión de la política social para la infancia, la participación en clave de ciudadanía, el reconocimiento de necesidades y las negociaciones en los ámbitos institucionales destinados a atenderlos. En algunos de los trabajos se han realizado análisis respecto a las capacidades operativas y presupuestarias de esas instituciones para con el grupo de niños y adolescentes en situación de calle.

El análisis de casos desarrollado por Chejter (2001) sobre situaciones de explotación sexual infantil y el desarrollado por Mayer (2009) respecto de abuso sexual infantil, cada uno desde su perspectiva y disciplina aportan herramientas sobre la relación que se quiere investigar en esta tesis, particularmente por el trabajo realizado en la recopilación de casos en los cuales se incorporó el estudio de la narrativa propia de los niños víctimas.

La cuestión de la educación, como derecho y como deseo, de los niños, niñas y adolescentes en situación de calle y de explotación sexual ha sido abordada por la mayoría de los autores aquí citados.

## **Marco teórico**

### **a. Ámbito jurídico**

La legislación aplicable a la protección de derechos de la infancia en la CABA establece grupos prioritarios sobre los cuales deberán concentrarse las actividades públicas con el objeto de lograr el efectivo ejercicio de derechos de las NNyA. A su vez, establece un grupo prioritario más pequeño dentro de éste, los NNyA víctimas de violencia y explotación sexual. Constitucionalmente se establece un órgano especializado que promueva y proteja los derechos de la infancia.

El artículo 39 de la Constitución de la Ciudad determina que “Se otorga prioridad dentro de las políticas públicas, a las destinadas a las NNyA, las que deben promover la contención en el núcleo familiar y asegurar: 1. La responsabilidad de la Ciudad respecto de los privados de su medio familiar, con cuidados alternativos a la institucionalización. 2. El amparo a las víctimas de violencia y explotación sexual [...] Una ley prevé la creación de un organismo especializado que promueva y articule las políticas para el sector...”

Este organismo es el CDNNyA, creado en el año 2000.

La incorporación de este artículo en la norma de mayor jerarquía de la CABA responde al cambio de paradigma respecto a la infancia que se sucedió desde la adopción de la CDN, en el marco de las Naciones Unidas, instrumento al cual la reforma de la Constitución Nacional (1994) reconoció jerarquía constitucional. Y, más profundamente, en 1996 al sancionarse la Constitución de la Ciudad. El cambio de paradigma respecto de la infancia significó pasar del patronato que

concebía a los niños, niñas y adolescentes como *objetos* de tutela y protección, al paradigma de la CDN, que obliga a tratarlos como *sujetos de derechos*.

Los cambios introducidos en materia de legislación de infancia por la Constitución Nacional en 1994 y la Constitución de la CABA de 1996 se complementan con las legislaciones de la CABA de 1998, ley 114, y la ley nacional 26.061 de protección integral de NNyA, sancionada en 2005.

#### Violencia, abuso y explotación sexual

La definición de violencia está incluida en el artículo 19 de la CDN: “toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual”.

El marco conceptual está determinado por la Organización Mundial de la Salud (2002) que define a la violencia como “El uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones”.

Igualmente, se utiliza la definición recogida en el Informe mundial sobre la violencia y la salud (2002): el uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra un niño, por parte de una persona o un grupo, que cause o tenga muchas probabilidades de causar perjuicio efectivo o potencial a la salud del niño, a su supervivencia, desarrollo o dignidad. Cubre también una amplia gama de actos que van más allá del acto físico para incluir las amenazas e intimidaciones. Además de la muerte y las lesiones, la definición abarca también las numerosísimas consecuencias del comportamiento violento, a menudo menos notorias, como los daños psíquicos, privaciones y deficiencias del desarrollo que comprometan el bienestar de los individuos, las familias y las comunidades.

Junto con estas definiciones, sumando las complejidades que entrañan las circunstancias de los grupos de niños, niñas y adolescentes en situación de calle y explotación sexual comercial infantil, se evaluará y analizará si este grupo de niños, niñas y adolescentes son víctimas de violencia, tanto por las situaciones concretas en las que se usa la fuerza física como en aquellas en que la mera amenaza funciona como suficiente para ocasionar daños, y es ese el recorte elegido para la realización de este trabajo.

La explotación sexual contra los NNyA es una de las peores formas de violencia. Las víctimas sufren un daño irreparable a su integridad física, psíquica y moral. Se daña su derecho a la integridad, la intimidad, la privacidad y, principalmente, se vulnera el derecho a no ser expuesto a ningún tipo de violencia, abuso, explotación o malos tratos.

Conforme UNICEF, La explotación sexual comercial infantil es la utilización de los niños, niñas y adolescentes para la satisfacción sexual de y por adultos a cambio de remuneración en dinero o especie al niño/a, o a terceras personas, constituye una forma de coacción y violencia contra los niños/as y se considera como una forma contemporánea de esclavitud.

El derecho a verse librado de esta violencia se encuentran protegidos a nivel internacional por la CDN y el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, que Argentina ratificó en 2003. A nivel nacional y provincial, en diversas normas, entre las que se destaca la ley nacional 26.061 de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes.

La explotación sexual, comprende el abuso sexual por adultos y la remuneración en metálico o en especie al niño o niña o a una tercera persona o varias. El niño es tratado como un objeto sexual y una mercancía. Es una forma de violencia prevista en el CCC, que en su artículo 647 prohíbe específicamente cualquier tipo de malos tratos o hechos que lesionen o menoscaben física o psíquicamente a los NNYA por parte de quien tenga a su cargo la responsabilidad parental. El abuso sexual, además, es un delito sancionado penalmente por el Código Penal de la Nación en su Título III “Delitos contra la integridad sexual” (artículos 118 a 133). Específicamente, en los artículos 119 y 120 establece los distintos tipos y agravantes del delito de abuso sexual.<sup>3</sup> En los artículos siguientes están previstos delitos contra la integridad sexual como la corrupción de menores, la pornografía infantil, la explotación sexual comercial contra niños, entre otros.

La explotación sexual infantil, siguiendo las conclusiones de los tres congresos mundiales sobre Explotación Sexual Infantil<sup>4</sup>, se define como la situación en la que “individuo/s se aprovechan injustamente de algún desequilibrio de poder entre ellos y una persona menor de 18 años con el fin de usarlos sexualmente, ya sea para obtener beneficios materiales o por placer personal”.

Esta definición excluye los actos sexuales por consentimiento mutuo entre niños con poder y estatus similares.

La explotación sexual está enraizada en una compleja gama de factores económicos, políticos, sociales y jurídicos, para desentrañar esa trama e intentar desarmarla se debe aplicar una serie amplia de medidas en los ámbitos locales, nacionales e internacional. Aunque durante los últimos años la importancia que se otorgó al carácter complejo de la explotación sexual de los niños

---

<sup>3</sup> Están previstos tres tipos de abuso sexual. En primer lugar, el abuso sexual simple, que sucede cuando un NNYA es sometido a contactos sexuales, manoseos o tocamientos en las zonas íntimas con fines sexuales. Este tipo de contacto sexual se produce en situaciones en las que, o bien el consentimiento no está dado porque el hecho fue realizado mediante violencia, amenaza o abuso de poder, o bien no puede ser dado porque se cometió contra un niño o una niña que tiene menos de 13 años.

<sup>4</sup> Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños. Estocolmo 1996, Yokohama 2001 y Río de Janeiro 2008.

puede haber ejercido cierta influencia en los debates públicos, ese tema ha permanecido por lo general ausente.

## **b. La gestión institucional**

El análisis que se propone en este trabajo de tesis es el que involucra los procesos de interpretación institucional de los mandatos legales y, en base a esa interpretación, su traducción en prácticas concretas. A su vez, estas prácticas concretas de la gestión institucional, que en esta investigación serán las del CDNNyA y la DGNyA para el grupo abordado conforme el recorte realizado, serán mediadas y llevadas a la práctica por agentes concretos. Esas mediaciones, serán analizadas, para encontrar las tensiones que esto produce y problematizar estas situaciones. Al hacer referencia a las políticas públicas (a las que también se denominará sociales en este trabajo) se toma la conceptualización realizada por Llobet (2002): [E]n términos técnicos, diversas definiciones convergen en asumir que **las políticas públicas implican el establecimiento de principios generales que presiden la acción, tendientes a modificar algún aspecto de la realidad, y se constituyen ellas mismas en acciones**. Obviando en este análisis el proceso por el cual un asunto se transforma en un problema a ser resuelto por las políticas públicas, el proceso de formulación de las políticas supone un momento de diagnóstico, una propuesta de solución (la política propiamente dicha), un proceso de implementación (su dimensión institucional) y la evaluación de su impacto.

Respecto de las políticas sociales, sostiene Llobet (2000): [p]odemos plantear que, en teoría, sería el instrumento por el cual el Estado garantiza la reproducción social mediante la satisfacción de las necesidades constituidas en derechos sociales de los ciudadanos. Las políticas sociales serían, entonces, la mediación privilegiada entre capital y trabajo, entre mercado y sociedad. Muy esquemáticamente, las diversas tipologías de las políticas sociales, operadas por diferentes tipos de Estado de Bienestar plantean, a grandes rasgos, tres tipos genéricos: redistributivas o universalistas, corporativistas o meritocráticas y focales o asistencialistas.<sup>5</sup> De acuerdo al tipo de política social implementada, encontraremos también institucionalidades diversas y, por lo mismo, cristalizaciones organizacionales también diferentes.

Analizando las políticas sociales para la infancia en la CABA, Llobet (2008) afirma que “los supuestos que estructuran algunos objetivos específicos y prácticas institucionales en el ámbito de la CABA se relacionan con: a) la caracterización de las familias en términos afectivo – vinculares y

---

<sup>5</sup> A este respecto, la discusión respecto a si toda política focalizada es asistencialista supera el objetivo de análisis. En principio, porque al estar describiendo los “tipos ideales”, y derivar las políticas focales de un Estado Liberal, por lo mismo, herederas de las leyes de pobres, y sostenidas en el criterio de less-eligibility, estas políticas focales serán asistencialistas. En el marco de un EB cuyo criterio es universalista y su objetivo desmercantilizador, la opción de focalización puede ser un instrumento de equidad, y por lo mismo transitorio.

con funciones consideradas naturales e inherentes; b) la caracterización de las causas de la situación de los adolescentes o niños mediante el recurso a atributos considerados individuales (autoestima, capacidades, autonomía subjetiva, singularidad, proceso evolutivo, valores personales, proyectos de vida saludables); c) la subjetivación de las estrategias de intervención (mecanismos de contención para lograr proyectos de vida, ofrecer vínculos adultos y contenedores, crear espacios significativos, ofrecer un espacio de referencia para elaborar desde sus singularidades estrategias para mejorar la calidad de vida, fortalecimiento del lazo social en la concreción de un proyecto de autonomía, recuperar capacidad y autoestima). Estos programas consideran que esa es la manera de promover, garantizar y restituir derechos. Por cierto, en ningún caso hay mención expresa o indirecta a las diferencias entre varones y mujeres ni a la problemática social concebida como desigualdad, exclusión y/o pobreza. La centralidad de la vulnerabilidad.”

En cuanto a lo que se denomina en esta investigación **prácticas de gestión**, el análisis realizado sigue lo que propone Llobet (2000, 2011): una evaluación de las prácticas de gestión en un contexto y un marco temporal determinado, buscando desentrañar la interpretación y traducción en prácticas concretas de derechos efectivamente consagrados, identificando las *acciones* que se llevan a cabo y las consecuencias de las mismas, para evaluar si se logran los objetivos buscados. También evaluar si coinciden los objetivos establecidos por el derecho, con los que persigue la institución, y los que establecen los diferentes agentes encargados de la gestión.

De hecho, el análisis que se realizará en esta tesis no perderá de vista que establece “No se ha analizado suficiente(mente) cómo se interpretan necesidades, derechos, identidades y acciones en el contexto de las instituciones, cómo se incorporan institucionalmente los discursos científicos y los consensos sociales, y cómo son procesados los conflictos expresados en interpretaciones en oposición” (cfr. Llobet 2009); intentando realizar aportes que contribuyan a completar esos análisis.

En la cotidianeidad institucional se materializan los procesos que determinarán destinos sociales, recorridos pre-asignados al éxito o al fracaso, actualizados en cuerpos y praxis provocadas por la institución (Bourdieu, 1990).

El diseño e implementación de las políticas sociales, así como su efectiva concreción es la gestión propiamente dicha.

“Las políticas sociales para la infancia y la adolescencia son normativas, y a su vez son un campo de disputa para la interpretación de necesidades. Ello involucra la conformación de regímenes de ciudadanía, sistémicos, normativos y expresión de estos consensos sociales. Pero la idea de campo de políticas implica también la contestación y el conflicto, en la que las y los sujetos destinatarios de las mismas propondrán, de distintas maneras, su propia experiencia e interpretación de la ciudadanía en sus contextos cotidianos. El planteo involucrado en el paradigma de derechos

contiene una propuesta de politización de las definiciones de necesidades de los sujetos infantiles y adolescentes. Pero ello en un escenario en el que niños, niñas y adolescentes, no están invitados a participar como portadores de interpretaciones legítimas a este respecto.” (Cfr Llobet 2008).

Los procesos y relaciones mediante los cuales las instituciones para la infancia tienen tanto una potencialidad reproductora del orden social (y sus relaciones de dominación y hegemonía) como una potencialidad creadora, transformadora de tales relaciones.

Sostiene Llobet (2002): [l]as ideas de normalidad, anormalidad, expectativa, aparecen como el fondo bastardo que guía el quehacer: rechazadas explícitamente pero implícitamente usadas como la única medida real de las prácticas. En este sentido, no parece sostenible que se trate de posiciones absolutamente contrapuestas a las articuladas alrededor de la Doctrina de la Peligrosidad y el Sistema Tutelar. Más bien podríamos decir que las instituciones se sitúan en un cambio parcial, más centrado en la retórica institucional y en el campo de lo decible, conjuntamente con una combinación de prácticas que no por novedosas y atentas a la singularidad de los sujetos, son demasiado diferentes de las prácticas curativas y/o reformistas propiciadas por el modelo anterior. A ello debe agregarse la pregunta por las contradicciones al interior del propio Estado, en tanto la dirección de sus políticas económicas respecto de estas políticas sociales parece más bien resultar en una “suma cero”, en donde sin embargo hay un perdedor: niños, niñas y adolescentes.

### **c. Infancia**

#### Niños, niñas, adolescentes y jóvenes

La CDN establece que “[p]ara los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad” ” (artículo 1). Se adaptó a esta norma toda la legislación.

Sin embargo, en el presente trabajo, se amplía el concepto a jóvenes, incluyendo aquellos que puedan tener más de 18 años pero que se encuentran dentro de esta categoría, en este sentido se sigue lo establecido por la Organización Mundial de la Salud (OMS) cuando postula que la juventud comprende, en general, el rango de edad entre los 17 y los 20 años, aun cuando reconoce —por ejemplo— que puede haber «discrepancias entre la edad cronológica, la biológica y las etapas del desarrollo», o también «grandes variaciones debidas a factores personales y ambientales». Abarca la pubertad o adolescencia inicial (de 10 a 16 años), la adolescencia media o tardía (de 17 a 19 años) y la juventud plena (de 20 a 24 años), en el Informe La salud de los jóvenes: un desafío para la sociedad. Informe de un Grupo de Estudio de la OMS acerca de los jóvenes y la "Salud para Todos en el Año 2000" (1986, pág.12).

La clasificación o definición siguiendo criterios meramente temporales o cronológicos se ha mostrado arbitraria e insuficiente ya que la juventud es un proceso engloba aspectos como la madurez física, social y psicológica de la persona, la educación, la incorporación al trabajo, autonomía e independencia que pueden conllevar la formación de un nuevo núcleo familiar, así como la construcción de una identidad propia que son difícilmente etiquetables en apartados cronológicos.

Es importante recalcar que la noción de infancia no es exclusivamente jurídica<sup>6</sup>, las discusiones sobre la infancia, la idea de niños, niñas y adolescentes es una circunstancia histórica que llegó con la modernidad, sin embargo, para esta investigación, voy a atenerme al concepto y la discusión jurídica actual al respecto. Tanto por mi formación de base, como porque entiendo que es esta perspectiva la pertinente para el análisis de esta investigación.

Así es que por infancia en situación de calle y que es víctima de explotación sexual, me refiero a las personas menores de 18 años principalmente, pero también a los jóvenes que se encuentran en estas circunstancias, y de esta manera se cierra otro de los elementos que van a posibilitar realizar un recorte respecto del abordaje que se intenta en este trabajo de tesis.

Entendiendo que estos NNyA padecen una violencia en forma de un comportamiento deliberado, que provoca, o puede provocar daños físicos o psicológicos, pudiendo manifestarse también como una amenaza sostenida y duradera, causante de daños psicológicos a quienes la padecen y con repercusiones negativas en la sociedad, por lo que constituyen, o deberían constituir los directos beneficiarios de las políticas establecidas como prioritarias.

Es fundamental tener en cuenta que estos niños, niñas y adolescentes desarrollan una autonomía relativa mucho más temprana que una persona de su misma edad que responde a los cánones ordinarios de infancia. Sin embargo, pese a este desarrollo temprano de actividades que no corresponderían a personas de esas edades, siguen siendo niños, niñas y adolescentes que se encuentran dentro del marco de protección legal para esas personas.

#### Violencia, situación de calle y explotación sexual

Esta inicial construcción sobre la violencia con lo que establece la Organización Mundial de la Salud (2002:11) respecto de las estructuras de la sociedad que contribuyen a crear un clima en el

---

<sup>6</sup> Ver por ejemplo: Emilio o de la educación, Rousseau (1762); Fernández, Silvia Tratado de derecho de niños, niñas y adolescentes / Silvia Fernández; dirigido por Silvia Fernández.- 1a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2015. Y Carli, Sandra Niñez, pedagogía y política. Transformaciones de los discursos acerca de la infancia en la historia de la educación argentina. 1880-1955. Editorial Miño y Dávila, Buenos Aires. (2002)

que se alienta o se inhibe la violencia, teniendo en cuenta como factores que contribuyen a la generación de violencia aquellas que conceden prioridad a los derechos de los padres por sobre el bienestar de los hijos, reafirman la dominación masculina sobre las mujeres y los niños, y las políticas sociales, económicas, sanitarias, educativas que contribuyan a mantener las desigualdades económicas y/o sociales entre los grupos de la sociedad.

Cómo sostiene Segato (2016) la violencia puede tomar diferentes formas de terror, particularmente asociado a un limbo de legalidad, una expansión no controlable de las formas paraestatales del control de la vida apoderándose de porciones cada vez mayores de la población, en especial de aquellos en condición de vulnerabilidad, viviendo en nichos de exclusión. Ese terror es la constatación, para muchas personas, de que el control estatal y la protección del Estado, así como las leyes republicanas son, y quién sabe si han sido siempre, una ficción, «un sistema de creencias», apenas una fe proveedora de una gramática estable para la interacción social y los límites de la conducta humana.

Como ya se ha señalado, tanto la CDN como la Observación general N° 13 sobre el artículo 19 de la Convención reconocen el derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia. Según el Comité de los Derechos del Niño, los niños de la calle corren mayor riesgo de ser objeto de violencia, en particular de torturas y tratos o castigos inhumanos o degradantes. De hecho, el elemento común que subyace a todos los problemas a los que se enfrentan dichos niños es el hecho de estar permanentemente expuestos a la violencia, y sufrirla directamente, ya sea esta de carácter físico, sexual o psicológico.

Cabe mencionar que dentro de las situaciones establecidas por las Naciones Unidas como violencia sobre la infancia se destaca que son especialmente vulnerables a ella los *niños de la calle* (2006:11), así mencionados por quien realizó el informe, Paulo Sérgio Pinheiro, experto independiente designado por el Secretario General con arreglo a la resolución 57/90 de la Asamblea General. El mismo informe señala que una de las peores formas de violencia es la explotación sexual de los niños, niñas y adolescentes.

En cuanto a las situaciones de explotación sexual, los marcos de referencia serán el trabajo del penalista Donna (2002) quien analiza tipos penales – individualización de conductas humanas penalmente relevantes (por estar penalmente prohibidas)–tanto de adultos como de personas menores de edad. El trabajo de análisis de los delitos penales dentro del marco de los derechos humanos y su análisis respecto de la responsabilidad penal que realiza este autor es la razón por la cual forma parte de estos antecedentes.

Seguiré la construcción conceptual realizada por UNICEF y por el Instituto Interamericano del Niño, perteneciente a la Organización de Estados Americanos (OEA), por lo que distinguiré y

definiré dos subgrupos dentro del grupo de NNyA en situación de calle, según la situación de ellos con sus familias, esta nomenclatura “en situación de calle” implica una visión con enfoque de derechos, es aquel niño que no pertenece a la calle, sino que es un niño como cualquier otro en una situación particular de violencia. Esta clasificación es recuperada por Paula Mateos (2005).

Estos dos subgrupos son:

- Los/as niños/as *en* la calle. Son aquellos que pasan la mayor parte del tiempo en la calle y trabajan en las calles, pero mantienen relaciones cercanas con sus familias. Una mayoría mantiene sus vínculos familiares, y aunque pasan mucho tiempo lejos de ellos, sienten que tienen un hogar.

- Los/as niños/as *de* la calle, una minoría son los que están sin hogar y tienen los vínculos familiares rotos debido a la inestabilidad o a la desestructuración de sus familias de pertenencia. En algunos casos han sido abandonados por éstas y, en otros, ellos mismos decidieron irse. Comen, duermen, trabajan, hacen amistades, juegan en la calle y desarrollan mecanismos de recolección de bienes en la calle.

En la CABA existen censos y estudios respecto del grupo *niños en situación de calle*. Los datos oficiales de la Secretaría de Niñez arrojan un número cercano a los 2.000 que no distingue entre los grupos de niños *en* y *de* la calle. Estos estudios serán abordados como parte del trabajo de investigación para esta tesis.

Retomando a Mateos (2005) cuando el niño sale del hogar para pedir o para changuear, como parte de una estrategia familiar de subsistencia o por decisión propia, se produce una transformación de la situación: el nosotros social marginal, pero todavía caracterizado como nosotros, sale a la calle. El tránsito ritual de la marginalidad a la exclusión se centra en esta salida a la calle, que se articula con el descubrimiento de parte de la sociedad, de los chicos y chicas en la calle. El rito de separación entre el antes y después de la marginación, se estructura en una tensión doblemente conflictiva: la salida a la calle por trabajo, en cualquiera de los modos los chicos y chicas lo hagan (autosubsistencia, changa, limosna, etc.) se encuentra con la mirada social que los identifica y los nombra –los chicos de la calle- al tiempo que los excluye y estigmatiza. La exclusión se concreta cuando, en el marco de esta tensión, los marginales quedan afuera, en situación de calle.

La lectura social se expresa crudamente en la denominación: son nombrados como chicos de la calle, asignando los atributos de la calle a niños a los que se les niega la condición de la infancia. El nombre estigmatiza, facilitando que los sectores decisionales puedan desresponsabilizarse de las tutelas que les tocaría ejercer. Esta idea desarrollada por Mateos es antecedente y respaldo de la hipótesis de esta tesis.

## Metodología

El marco epistémico<sup>7</sup> de la presente investigación está orientado a reflexionar sobre una normatividad de contenido social. “¿Qué es lo que debería hacerse?”. Esta pregunta sirve de base a la pesquisa, orientándola desde la elección inicial de aquello que se observará. Esta caracterización pone en tensión el *límite preciso* para establecer una diferencia neta entre una explicación de lo que sucede y una apelación a lo que debe suceder. La aplicación de la norma tiene implicaciones prácticas, las cuales son susceptibles de *estudio empírico*. La acción de llevar a los hechos lo establecido en la norma puede no realizarse de una manera fidedigna, sin embargo, la aplicación de una norma es un hecho. Y este tipo de hechos que suelen designarse como “hechos normativos” son un objeto legítimo de análisis como cualquier otro hecho económico o social.

Con estas enseñanzas como guía se aborda el objeto de estudio, entendido como *las implicancias prácticas que tiene la implementación de la norma*, utilizando herramientas como entrevistas, observaciones y estudio sistemático de corpus documental. Estudiamos las experiencias principalmente de NNyA y jóvenes en situación de calle y explotación sexual, pero también se indagan las prácticas de los agentes públicos en distintos niveles.

El estudio de la relación norma/realidad social estaría dado por los contenidos prescriptivos de la norma: la prioridad en el bienestar de la infancia que establece, que enfatizan un rasgo y marcan una lógica de acción. Las lógicas de acción a nivel micro, encontrarán distintas formas de representación. El trabajo consiste en ver cuán cerca o lejos está la realidad (en este caso, cristalizadas en las acciones concretas de la gestión) de esos mandatos ideales creados normativamente.

Esta tesis tiene distintos momentos, para pensar la relación entre la normativa y la gestión de políticas sociales para la infancia en situación de calle y que estando en calle padecen explotación sexual, se analizarán, en función del paradigma establecido desde la norma, las acciones de gestión, a través de los distintos programas específicos para este grupo dentro, el presupuesto concreto asignado y ejecutado, el personal que desarrolla las distintas tareas de gestión y los destinatarios a los que han llegado efectivamente, así también como una aproximación cuantitativa de cuántos

---

<sup>7</sup> Un *marco epistémico* es el conjunto de preguntas (o cuestionamientos, no siempre formulados como preguntas precisas) que se plantea el investigador frente a un dominio de la realidad que se propone estudiar. Siguiendo al Dr. Rolando García, el marco epistémico representa una cierta concepción del mundo, y en muchas ocasiones expresa, aunque de manera vaga e implícita, la “tabla de valores” del propio investigador. En este sentido, la separación tajante entre el “contenido cognoscitivo” y el “contenido normativo” de la ciencia que realizan algunos autores no puede sostenerse. Y es precisamente a partir de un análisis epistemológico (sociogenético) que es posible poner al descubierto las raíces ideológicas de teorías científicas que se presentan como “conocimiento objetivo” de la realidad (García, 1994).

deberían ser los destinatarios a incorporarse a esos programas de gestión. Sin embargo, no toda la tesis gira sobre esta contrastación con la normativa.

En una segunda instancia, se recopilarán y analizarán las narrativas de los actores incluidos en estas prácticas, tanto de los niños, niñas y adolescentes quienes deberían ser los destinatarios de las mismas, como de los agentes de gestión de las políticas sociales para este grupo que llevan adelante las múltiples tareas que esa gestión implica. Al analizar esas narrativas se aprecia la proximidad o lejanía de esas políticas sociales creadas conforme a la norma y su implementación.

En cuanto al modo de abordaje necesario para la realización de las entrevistas y observaciones se consideró el método propuesto por Vasilachis de Gialdino y su Epistemología del Sujeto Conocido. Conforme esta teoría, se postulan cuatro supuestos básicos: a) la resistencia a la "naturalización" del mundo social; b) la relevancia del concepto de mundo de la vida; c) el paso de la observación a la comprensión y del punto de vista externo al punto de vista interno, y d) la doble hermenéutica. Tales supuestos se vinculan, específicamente, con la consideración del lenguaje como un recurso y como una creación, como una forma de reproducción y de producción del mundo social (Vasilachis de Gialdino, 1992).

La *Epistemología del Sujeto Conocido* desarrollado por esta autora intenta abordar el estudio de la pobreza extrema en la CABA, centrándose en las personas que definen su domicilio como "en la calle". Es clara la relación con el problema abordado en esta tesis. Una de las condiciones del conocimiento científico para la Epistemología del Sujeto Conocido es que los sujetos no sean considerados como objetos sino como sujetos, pero sujetos con una realidad ontológica distinta a la del sujeto cognoscente. La resistencia del investigador a considerar como objetos a los sujetos que participan del proceso de conocimiento se funda, para la Epistemología del Sujeto Conocido, no en el hecho de postular una diversa concepción acerca de la naturaleza ontológica de la realidad social sino en la circunstancia de postular características ontológicas distintas respecto de la identidad del ser humano. Esta identidad posee dos componentes: el esencial y el existencial. Mientras el primero constituye el elemento común que identifica a las personas como tales y las iguala, el segundo constituye el aspecto diferencial que distingue a cada una y la hace única frente a todas las demás.

Los dos componentes de la identidad necesitan ser conocidos, no se puede conocer uno a través del otro. Para la Epistemología del Sujeto Conocido la relación entre este último sujeto y quien lo está conociendo es una relación igualitaria. Esta afirmación constituye un desafío para las formas tradicionales de conocer porque, para ellas, el que conoce lo hace en tanto aplique las reglas, las nociones, las estrategias del denominado "conocimiento científico".

Dado que la tesis involucra a grupos y personas que atraviesan una situación de sufrimiento frente a los impactos en sus vidas de las violencias padecidas, una premisa fundamental es el

respeto a su dignidad y a su proceso personal y colectivo. En este sentido, esta tesis no considera a los niños, niñas y adolescentes únicamente como fuentes de información, sino como sujetos de su propio proceso, que despliegan formas de supervivencias individuales y colectivas.

Este posicionamiento marca no solo el abordaje conceptual descrito, sino también el diseño metodológico que aquí se presenta.

La exposición de los resultados de esta tesis se realiza de manera analítica. Se ingresa al problema de investigación de manera temática y atravesando transversalmente el eje temporal. De este modo, los hallazgos aparecen diseminados en diferentes capítulos que fueron organizados priorizando el tema abordado en cada uno de los capítulos.

La organización de los capítulos intenta ir de la dimensión legal a los espacios institucionales y de allí a los actores y las acciones concretas desplegadas y cómo impactan en la realidad.

Las entrevistas permitieron construir una matriz de datos cualitativos usando las categorías que los mismos entrevistados trajeron a partir de sus experiencias. El modelo de análisis parte de tratar al discurso como un conjunto de prácticas lingüísticas y no lingüísticas que acarrear y confieren sentido en un campo de fuerzas caracterizado por el juego de relaciones de poder. Este enfoque permite pensar las identidades sociales y los procesos de identificaciones singulares como complejas, cambiantes, contruidos discursivamente, históricamente situados. Esto permitió agrupar los testimonios sobre los distintos espacios institucionales y cómo son recibidas y percibidas las diversas acciones concretas implementadas y establecer un marco de análisis e interpretación. Sin embargo, dichas categorías se vieron complejizadas por el énfasis que los entrevistados otorgaron a narraciones sobre el contexto de marginación y de violencia, así como la narración de experiencias de maltrato y humillación por parte de distintos agentes a lo largo de sus vidas.<sup>8</sup>

La reiteración de este tipo de experiencias por parte de los niños, niñas y adolescentes determinó que se incluyera el análisis de los agravios históricos que en la experiencia vital de estas personas dan sentido a sus propias conductas como a las respuestas institucionales y al trato que reciben, así como los mecanismos de supervivencia que elaboran a partir de estas experiencias vitales.

### **La narrativa respecto a las experiencias**

Las trayectorias institucionales de chicos y chicas en situación de calle constituyen la expresión de la articulación entre las elecciones propias, las trayectorias familiares y las propuestas institucionales disponibles en un contexto de extrema pobreza y de fragmentación social. Se parte

---

<sup>8</sup> Por ejemplo las entrevistadas niñas y mujeres jóvenes sumaron a estas narraciones descripciones de actos de discriminación y machismo que han sufrido como parte de sus experiencias de vida.

del análisis de los recorridos de vida en la calle como forma de investigar los procesos sociales en los que los mismos se inscriben. De este modo es posible establecer conexiones entre éstas y el contexto social en el que emergen, entendiendo las interpretaciones que los sujetos realizan de sus propias vidas como co-constitutivas de la estructura social y cultural. (Ferraroti, 1981; Guber, 1990; Hammersley- Atkinson, 1994; Forni, 1992; Kornblit, 2004).

Las narrativas son consideradas como articulaciones de narraciones particulares, puntos de vista localizados en determinados contextos culturales que permiten concebir y dar sentido a la propia experiencia de vida (Brockmeier, Harré: 2003). Para Ricoeur (2000), la narrativa es entendida como una síntesis de lo heterogéneo, como una unidad integrada, donde los sujetos reactualizan la realidad combinando elementos dispersos en el tiempo y el espacio. Asimismo se entiende a la narrativa como una forma de dar sentido a lo público, donde a partir de acontecimientos privados y subjetivos se construye la pluralidad de perspectivas en el mundo público (Ospina y Botero Gómez: 2007). Retomado este método por Litichever (2012) en su tesis sobre trayectorias institucionales de jóvenes en situación de calle.

La tesis se diseñó a partir de un enfoque que permitiera documentar las particularidades socioculturales, identificar los mecanismos para afrontar las circunstancias de vida. En ese sentido, representa un esfuerzo por registrar y sistematizar las formas en que las víctimas de explotación sexual y violencia por encontrarse en situación de calle viven los impactos de esas experiencias. Para contrastarlo con las prácticas de gestión y lo que se establece desde la normativa. La presente tesis no pretende reflejar la experiencia de todo el universo de personas menores de edad víctimas de violencia y explotación sexual por encontrarse en calle en la CABA, pero sí documenta una muestra con importante cantidad de datos y de sujetos entrevistados, lo que supone un abordaje exploratorio de importancia de los diferentes grupos en contextos diferentes y ofrece pautas empíricas, teóricas y metodológicas para profundizar a futuro.

El acceso al campo se vio facilitado por el contacto previo que poseía por haber trabajado formalmente, también solidariamente con distintos grupos de niños, niñas y adolescentes en situación de calle y explotación sexual, como también el trabajo militante y solidario con diversas instituciones públicas y privadas.

### **Análisis documental**

El análisis documental de las leyes puestas en juego en el complejo proceso de cambio de la normativa sobre infancia desde la sanción de la Constitución de la CABA hasta nuestros días requiere de una pormenorizada descripción, tanto de las normas involucradas, especificando sus jerarquías normativas, ámbitos de aplicación y alcances, cuanto de los procesos de cambio o reforma.

Así es que, se estudiaron los siguientes documentos:

la CDN en conjunto con las Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño, en lo que hace a las condiciones de su vigencia;

el nuevo CCC en lo que respecta a la normativa aplicable al problema de investigación;

la normativa nacional, tanto la vigente en 1996, ley 10.903, *patronato de la infancia*, cuanto la modificación introducida en 2005, al sancionarse la ley 26.061 y

la Constitución de la Ciudad y la normativa dictada en consecuencia. Sumando a este análisis las discusiones parlamentarias, las cuales develan la diversidad de criterios que surgen al discutirse las políticas sociales para la infancia.

Se analizaron críticamente los textos donde se plasman las políticas sociales involucradas con las temáticas de los grupos de NNyA víctimas de violencia por encontrarse en situación de calle y se le suma la situación de explotación sexual.

Decretos, reglamentos, protocolos de intervención, informes Institucionales fueron analizados, lo que permite poner en tensión la diversa documentación abordada en toda su complejidad, buscando los desfases temporales, las contradicciones que pudieron producirse, y contrastando estos documentos con los informes de los equipos y agentes que intervienen directamente con el grupo de NNyA abordado.

### **Entrevistas en profundidad y observaciones**

A partir de los criterios metodológicos adoptados, se privilegió un formato flexible que diera espacio a lo que resulta ser más significativo para cada persona entrevistada y que le permitiera decidir no responder a determinada pregunta si no se sentía en condiciones. En ese sentido, se prefirió comprender las experiencias antes que etiquetarlas en criterios diagnósticos.

Para ello, en las entrevistas a los niños, niñas y adolescentes se priorizó su visión sobre los hechos y las respuestas institucionales a partir de sus testimonios y respetar los tiempos de la elaboración psíquica y sus decisiones en relación a participar en las entrevistas o los espacios grupales, particularmente los espacios en el Centro Educativo Isauro Arancibia.

Se desarrollaron 8 entrevistas en profundidad con distintas personas que conforman el grupo de niños, niñas y adolescentes en situación de calle y explotación sexual en la CABA. Las observaciones realizadas fueron 15. Algunas de las entrevistas a personas del subgrupo analizado “en calle y en situación de explotación sexual” se realizaron en distintos momentos de sus vidas, cuando se encontraban en situación de calle y explotación, cuando estaban alojadas en un hogar convivencial y al momento de producirse audiencias de juicio oral por los delitos de los que eran víctimas. Ver capítulos 5, 6, 7 y 8.

En cuanto a las entrevistas con los distintos agentes que llevaron adelante el diseño, la dirección y la efectiva ejecución de las prácticas de gestión, siguieron un similar camino de recolección y análisis, ya que en la totalidad de los casos se trataba de personas que habían estado o estaban en ejercicio de cargos jerárquicos, eran directores de programas en las instituciones analizadas, trabajadores de calle y/o eran actores sindicales de esos sectores públicos.

Las entrevistas a los agentes que ocuparon u ocupaban al momento de la entrevistas los cargos más altos, directivos y de diseño de las políticas sociales, permitieron conocer la jerarquización de objetivos tenidos en cuenta para la toma de las decisiones que luego se plasmarían en acciones concretas, por ejemplo, asignaciones presupuestarias, asignaciones de agentes para determinadas problemáticas, entre otras cuestiones.

La realización de entrevistas a operadores y agentes de la política social de diversas jerarquías, como las observaciones participantes de las dinámicas de intervención, permitieron indagar lo necesario para realizar el análisis propuesto.

Los relatos de los operadores de calle, que abordan cotidianamente a los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de violencia y de explotación sexual, permiten reconstruir la realidad cotidiana desde la subjetividad de los trabajadores, operador y agente, que luego fue complementada con la información surgida de las observaciones.

De las entrevistas realizadas durante la investigación, se utilizaron 10 entrevistas en profundidad a diferentes actores de la gestión de políticas sociales: dos a los más altos puestos jerárquicos de cada una de las instituciones abordadas; cuatro a directores de programas de atención específica a este grupo, dos a directivos del CDNNyA de los Programas Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) y Guardia Permanente de Abogados y dos de la DGNyA, programa Equipo Móvil y del Centro de Atención Integral a la Niñez y adolescencia (CAINA); y cuatro a operadores de calle, dos del PETI del CDNNyA y dos del Equipo Móvil de la DGNyA. Ver capítulos 4, 8 y 9.

Debe sumarse las entrevistas y observaciones realizadas en el Centro Educativo Isaura Arancibia, a un miembro directivo y a personal docente y administrativo, en las cuales se obtuvo la información para armar los datos cuantitativos que se presentan en el capítulo 4.

El trabajo de observación se desarrolló en los lugares de concentración de niños, niñas y adolescentes en situación de calle, en distintas oportunidades se desarrollaron observaciones en la Plaza de la República (obelisco) incluyendo el pasaje subterráneo y las estaciones de subte; estaciones de trenes, subte y colectivos de la zona de Retiro; estaciones de trenes, subte y colectivos de la zona de Constitución; calle Florida; barrio de La Boca en las adyacencias a las vías del tren, zona de bares nocturnos de la Avda. Brown, zona de conventillos y bares nocturnos de la calle Necochea; periferia de la Villa 1-11-14, Villa 21-24 pasillos de los distintos sectores de la villa;

barrio Zavaleta, particularmente cruce y alrededores de las Avdas. Amancio Alcorta y Saenz, zona de galpones de almacenamiento de mercancías, pasillos del barrio; barrio Pompeya zona de galpones de almacenamiento de mercancías, Avda. Saenz; en estos lugares pudieron observarse los modos de organización y relación inter pares y con otros, las redes de asistencia, los mecanismos de recolección de recursos que utiliza el grupo abordado, lo cual permitió construir la información volcada en el capítulo 5, 6, 7 y 8.

Las observaciones se realizaron también en las ranchadas en calle, alrededores y el frente de dos de las instituciones a las que concurren diariamente muchos de los miembros del grupo (CAINA y el Centro Educativo Isauro Arancibia).

El abordaje descripto hasta aquí, permite recabar la información necesaria y aportar a los análisis parciales para analizar los efectos críticamente, conforme los objetivos establecidos, las prácticas de gestión desde la perspectiva de la normativa *novedosa*, que intentaba imponer el cambio de paradigma desde la normativa aplicable, que debe regir la lógica de las acciones.

Las observaciones y entrevistas en profundidad realizadas con NNyA que se encuentran en situación de violencia y explotación sexual por estar en situación de calle en la Ciudad cruzadas con las de los distintos agentes de la política social para la infancia han sido fundamentales para entender las distintas perspectivas que fueron construyendo los hallazgos de la tesis.

En la redacción de la tesis se privilegió una estrategia narrativa que refleja las voces de los niños, niñas y adolescentes en situación de calle y que estando en calle son víctimas de explotación sexual, como ya se expuso.

### **Análisis cuantitativo de la información**

Se expondrá críticamente la relación entre las prácticas institucionales y la cantidad de niños, niñas y adolescentes en situación de calle involucrado, desde su cuantificación tomando fuentes secundarias, pero también mediante la construcción de los cuadros con la recopilación sobre datos propios obtenidos de las observaciones y en las entrevistas.

La asignación presupuestaria para las políticas sociales destinadas a los grupos prioritarios establecidos constitucionalmente en la CABA, comparada con las políticas generales de las instituciones incorporadas al análisis, el CDNNyA y la DGNyA; en relación a sus programas pero también respecto al presupuesto ministerial que es jerárquicamente el contenedor de esas instituciones. Una parte significativa del análisis cuantitativo es la ejecución presupuestaria, como también el cumplimiento de las metas denunciadas en el diseño de esas políticas sociales, como así también, el cumplimiento de las recomendaciones realizadas por la Auditoría General de la CABA. Esto se analiza tomando los datos de las fuentes oficiales.

En lo que respecta al Centro Educativo Isauro Arancibia, toda la información cuantitativa fue relevada y construida para esta tesis, produciendo los cuadros y gráficos que la presentan. La misma fue utilizada para comparar con los datos existentes producidos por la Dirección General de Estadísticas de la CABA.

### **Desafíos en la elaboración de la presente tesis**

La dificultad particular que presenta esta investigación es que los datos respecto de la cantidad de niños, niñas y adolescentes que estando en situación de calle son víctimas de explotación sexual son difusos y esquivos, siendo muy complicado encontrar consensos sobre ellos. Estos estudios fueron abordados como parte del trabajo de investigación para esta tesis. Analizados críticamente, contrastada su información con lo recabado mediante las entrevistas y las observaciones.

La invisibilización de las realidades que viven estas personas niños y jóvenes, es una de las cuestiones más complicadas de afrontar tanto para la investigación de esta tesis, como para pensar mecanismos eficaces de abordaje de estas realidades.

La cuantificación de las poblaciones afectadas por estas situaciones, la cantidad de operadores que se destinan al abordaje de ese sector, el presupuesto destinado a estos programas, en qué está previsto que ese presupuesto sea utilizado, la cantidad de intervenciones concretas que se producen, cuáles son los programas y operadores específicos de mayor intervención y cuál es el porcentaje que ocupan las intervenciones específicas para los niños, niñas y adolescentes que estando en situación de calle padecen explotación sexual respecto de todo el universo de programas, operadores y presupuesto del CDNNyA y la DGNyA son presentados y analizados como parte de los hallazgos.

Es importante mencionar que pese al acceso a los distintos entrevistados, fue difícil concretar y llevar adelante el trabajo de campo.

Respecto de los niños, niñas y adolescentes esto se debió a la heterogeneidad y dispersión geográfica; a la dinámica de movilización permanente, a las secuelas psicológicas de las experiencias vividas por ellos, tales como el miedo y lo complejo de reconocer las experiencias como traumáticas. Esto influyó en la disposición de participar en las entrevistas de algunas de estas personas.

Estas reacciones se documentaron como parte de los hallazgos.

Respecto de los operadores, el reconocimiento de las inconsistencias, la distancia, pequeña o grande, entre las prácticas de gestión y el mandato constitucional generaba resquemor y dudas respecto a formalizar las entrevistas.

El pacto de confidencialidad con los entrevistados facilitó la realización de las mismas.

## **Capítulo 2**

### **El derecho y los cambios de paradigma en la legislación de infancia**

#### **Introducción**

En este capítulo se van a describir y comparar los cambios de paradigma en la legislación de infancia (tratados internacionales, leyes nacionales y normativa local) en el ámbito de la CABA desde la sanción de su Constitución hasta el año 2015 en que comienza a regir el Código Civil y Comercial de la Nación.

El derecho regula la vida cotidiana de los niños, niñas y adolescentes, ya sea dentro de sus familias, como, particularmente, fuera de ellas, en su relación con las instituciones.

Un sistema de protección de derechos tiene que ver con cuestiones que se resuelven en diferentes niveles de responsabilidad. La implementación de un sistema de protección integral de derechos de niños significa, fundamentalmente, redefinir las relaciones de poder entre los sujetos de derechos y los ámbitos de decisión de políticas destinadas al sector. Una gestión que haga cumplir el principio de prioridad de las políticas sociales para NNyA que, además, le otorgue a los sujetos de derechos debido lugar de participación activa, implica una modificación fundamental en la forma de diseñar políticas sociales para la infancia y la adolescencia.

Los cambios introducidos en materia de legislación de infancia por la Constitución Nacional en 1994 y la Constitución de la CABA de 1996 se complementan con la legislación de la CABA de 1998, ley 114, y la ley nacional 26.061 de protección integral de niñas, niñas y adolescentes, sancionada en 2005 y el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación en 2015.

El análisis normativo se realizará de manera jerárquica y no cronológica.

#### **La normativa constitucional nacional y en la CABA**

Los cambios introducidos en materia de legislación de infancia por la Constitución Nacional en 1994, al incorporar la CDN a nuestro ordenamiento constitucional a través del artículo 75:22 otorgándoles así jerarquía constitucional fueron uno de los antecedentes de la Constitución de la CABA.

En 1996 se sancionó la Constitución de la CABA, que incluye un capítulo –el décimo, dentro del Título *Políticas Especiales*– donde se receptan detalladamente los cambios normativos que se establecen desde la CDN. Particularmente, y resumiéndolo en apenas una línea, la Constitución de la CABA establece que la prioridad dentro de las políticas ya prioritarias de infancia será el deber de amparo del Estado respecto de las víctimas de violencia y explotación sexual.

El artículo 39 indica que “[l]a Ciudad reconoce a los niños, niñas y adolescentes como sujetos activos de sus derechos, les garantiza su protección integral y deben ser informados, consultados y escuchados. Se respeta su intimidad y privacidad. Cuando se hallen afectados o amenazados pueden por sí requerir intervención de los organismos competentes. *Se otorga prioridad dentro de las políticas públicas, a las destinadas a las niñas, niños y adolescentes, las que deben promover la contención en el núcleo familiar y asegurar:* 1. La responsabilidad de la Ciudad respecto de los privados de su medio familiar, con cuidados alternativos a la institucionalización; 2. *El amparo a las víctimas de violencia y explotación sexual;* 3. Las medidas para prevenir y eliminar su tráfico. *Una ley prevé la creación de un organismo especializado que promueva y articule las políticas para el sector, que cuente con unidades descentralizadas que ejecuten acciones con criterios interdisciplinarios y participación de los involucrados. Interviene necesariamente en las causas asistenciales*” (el resaltado es propio).

De esta manera, el constituyente porteño selecciona dos aspectos que parece resumir el artículo 19 de la CDN, el que establece que: “1.1. Los Estados Partes adoptarán *todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual,* mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo. 2. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, *procedimientos eficaces* para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial” (el resaltado no es del original).

La extraordinaria trascendencia que tiene este texto incorporado a la Constitución local radica en que el diseño e implementación de las políticas de infancia en el territorio de la CABA deberán concentrarse prioritariamente en estos niños. La lectura combinada del art. 39 del estatuto fundamental porteño con el art. 19 de la CDN indica esta prioridad. Tanto es así que el art. 39 prevé la creación de un organismo especializado que promueva y articule las políticas para el sector. Entendiendo esta inclusión como el mecanismo que encontró el constituyente para dar eficacia al punto segundo del artículo de la citada Convención. Porque es justamente de esa relación entre los dos preceptos señalados que establece el art. 19 en la que se concentrará este estudio, en la indicación de las medidas que debe tomar el Estado local y su eficacia, respecto de los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia y explotación sexual.

## **El derecho internacional y su adopción en la normativa interna**

La práctica jurídica del Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha manifestado, contundentemente, la necesidad de entender a los niños, niñas y adolescentes como un grupo que merece, por parte de todos los poderes públicos, una especial protección de sus derechos.

Así, la Declaración de los Derechos del Niño (ONU, Preámbulo, 1959) expresa que “el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento”.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece la protección de los niños, niñas y adolescentes (artículo 24); y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dispone que: “[s]e deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición” (artículo 10.3).

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 19, Derechos del Niño, sostiene que “[t]odo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”. La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha referido al contenido de estos derechos en numerosos fallos y opiniones consultivas.<sup>9</sup>

Sustenta aún más esta orientación la existencia de la CDN específicamente orientada a proporcionar a todo niño, niña y adolescente una protección especial de sus derechos. En efecto, la CDN fue ratificada por Argentina en 1990 y, posteriormente, adquirió jerarquía constitucional con motivo de la reforma de la Constitución Nacional producida en 1994 (artículo 75.22).

En este sentido, frente a un paradigma histórico en el que los niños, niñas y adolescentes eran concebidos como objeto de protección del Estado, la aprobación e incorporación de dicho instrumento significó un cambio radical de este modelo, al considerar a los primeros como sujetos de derecho. La CDN, en breve, según lo juzgó la Corte Suprema de Justicia de la Nación, reconoció “lo que todo niño es, vale decir, un sujeto pleno de derechos, y entrañó una redefinición de los nexos que median entre el niño, por un lado, y las instituciones estatales y el universo de los adultos, por el otro, y también las que vinculan a estas últimas con los padres de los niños y la familia en general.”<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Por ejemplo: Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala Sentencia de 19 de noviembre 1999 y OC 9/87, 10/89, 17/02, 21/14

<sup>10</sup> “García Méndez, Emilio y Musa, Laura Cristina s/ causa N° 7537”, 2/12/2008, considerandos 3 y 4.

Sin embargo, la coexistencia con el paradigma anterior genera tensiones y problemáticas que serán analizadas en esta tesis. En definitiva y tal como se puede apreciar, la práctica jurídica del Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha destacado la importancia de que los Estados garanticen y efectivicen una especial protección de derechos al grupo *niños, niñas y adolescentes*.

Con la adopción por la ONU de la CDN, se produce un cambio radical respecto a cómo el Estado Argentino y todos sus habitantes deben relacionarse con los niños, niñas y adolescentes, ya sea en las relaciones familiares y entre pares, como en las relaciones con las instituciones y sus distintos actores.

El marco jurídico internacional que establece las obligaciones de los Estados respecto de los niños no ha sido nunca tan amplio como lo es actualmente. La CDN, de 1989, constituye el principal instrumento internacional para la promoción y protección de los derechos del niño y se aplica a todos los niños en cualquier circunstancia. Su ratificación casi universal demuestra la importancia que conceden los Estados a dicha protección y promoción. La CDN tiene un carácter particular en su calidad de primer instrumento jurídicamente vinculante que tiene un enfoque integral de los derechos del niño. Abarca una gran variedad de derechos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales); establece un marco de obligaciones para diferentes actores; supone un hito en el reconocimiento de todos los niños como titulares de derechos; y reafirma los principios generales: del interés superior del niño, la no discriminación, la participación, la supervivencia y el desarrollo como el marco en el que se encuadran todas las medidas relativas a la infancia.

El Comité de los Derechos del Niño, órgano de expertos encargado de vigilar la aplicación de la CDN, plantea habitualmente la cuestión de los niños en calle en su diálogo con los Estados partes y se refiere concretamente a su situación en varias de sus observaciones generales, en particular la N° 13 (2011) sobre el derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia, la N° 12 (2009) sobre el derecho del niño a ser escuchado y la N° 10 (2007) sobre los derechos del niño en la justicia de menores. Otros órganos de tratados también se han referido a la situación de los niños y las niñas que viven y trabajan en la calle, y han formulado recomendaciones al respecto.

Cabe señalar que, además de la CDN, se encuentran sus Protocolos facultativos sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía y sobre la participación de niños en los conflictos armados, así como el Protocolo facultativo recientemente aprobado sobre un procedimiento de comunicaciones. Todos los tratados fundamentales de derechos humanos se aplican tanto a los adultos como a los niños; de hecho, algunos contienen

disposiciones específicas relativas a la infancia, como el artículo 7 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

Otros instrumentos internacionales también son esenciales para la protección de los niños que trabajan y/o viven en la calle, en particular los referentes al trabajo infantil, la trata, la justicia de menores y las modalidades alternativas de cuidado de los niños. Entre estos figuran los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) N° 138 (1973), sobre la edad mínima de admisión al empleo; y el N° 182 (1999), sobre las peores formas de trabajo infantil, que distinguen entre las formas de trabajo que son aceptables para un niño y la explotación económica, o trabajo infantil, cuya abolición total debe lograrse.

Otro instrumento esencial que protege los derechos de los niños de la calle, dado el riesgo que corren de ser objeto de trata, es el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños. Existen también varios instrumentos no vinculantes que establecen normas sobre la justicia de menores, como las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing), las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad) y las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (Reglas de La Habana). Las Directrices sobre las modalidades alternativas del cuidado de los niños, aprobadas por la Asamblea General de la ONU en 2009, tienen por objeto mejorar la aplicación de la CDN y otros instrumentos internacionales relativos a la protección y el bienestar de los niños privados del cuidado de los padres, y proporcionan directrices para adoptar políticas y prácticas acerca del cuidado alternativo de los niños.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales incluye una disposición que exige que los niños y niñas sean protegidos contra la explotación económica y social y que el empleo de niños y niñas en trabajos perjudiciales para su moral o salud, peligrosos para su vida o que puedan impedir su desarrollo normal, debe ser castigado por la ley (artículo 10.3).

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer es plenamente aplicable a las niñas que tienen menos de 18 años.

En definitiva y tal como se puede apreciar, la práctica jurídica del derecho internacional de los derechos humanos ha destacado la importancia de que los Estados garanticen y efectivicen una especial protección de derechos al grupo niños, niñas y adolescentes.

## **El nuevo Código Civil y Comercial de la Nación**

El nuevo Código Civil y Comercial de la Nación entró en vigencia el 1 de agosto de 2015. Sin embargo su proyecto y las discusiones en torno a la redacción de su articulado tuvieron lugar desde varios años antes.

El nuevo código está basado en el principio no discriminatorio, es un código de los derechos individuales y colectivos, para una sociedad multicultural, bajo un paradigma protectorio, introduciendo nuevos paradigmas.<sup>11</sup> Mucha de la doctrina resalta que el nuevo código lo que hizo fue establecer una consonancia con la Constitución y modernizar el derecho civil y comercial. A partir de la reforma el Código reconoce el carácter inviolable de la persona humana, debiendo respetarse y reconocerse su dignidad. Es que el reconocimiento y respeto de la dignidad humana constituye la base del reconocimiento y promoción de los derechos humanos y de la esencia misma del ser humano, (arts.51, 52).

Se debe señalar que el nuevo Código recepta el gran cambio en el enfoque sobre la infancia y adolescencia que se produce a partir del dictado de la CDN. Como se dijo, con el dictado de esta última, los niños, niñas y adolescentes, no son ya considerados objeto de protección, sino que son verdaderos sujetos de derechos, merecedores del reconocimiento de sus potencialidades, de los derechos reconocidos por la CDN y del derecho a la igualdad y no discriminación. Estos hacen a la dignidad de la persona. Siendo sujetos de derechos, gozan de aquellos derechos vinculados con su desarrollo integral, constituyendo parte fundamental en la construcción de su autonomía personal y proyecto de vida.

Así, se incorporaron al nuevo Código principios y derechos fundamentales tomados de la CDN, a saber:

- El interés superior del niño, artículo 3 CDN
- El derecho a la vida, a la supervivencia y el desarrollo, artículo 6 CDN
- El derecho a la no discriminación, artículo 2 CDN
- El derecho a ser oído y a emitir su opinión, artículo 12 CDN

Cabe destacar que el derecho del niño a ser oído y a emitir su opinión, constituye uno de los cuatro principios generales de la CDN, junto con el derecho a la no discriminación, el derecho a la vida y el desarrollo y la consideración primordial del interés superior del niño, poniendo de relieve que el art. 12 CDN no sólo reconoce un derecho en sí mismo, sino que también, debe tenerse en cuenta para interpretar y hacer valer todos los demás derechos. La Obs. Gral nro. 12 (2009) del

---

<sup>11</sup> Kemelmajer de Carlucci, Aída, Las nuevas realidades familiares en el Código Civil y Comercial argentino de 2014. Cita Online: AR/DOC/3592/2014

comité de los Derechos del Niño “El derecho del niño a ser escuchado”<sup>12</sup> desarrolla las implicancias de este derecho, particularmente trascendente para el análisis que lleva adelante esta tesis, puesto que entra en juego al momento de participar en los procesos judiciales que los involucran.

El reconocimiento, promoción y respeto de estos derechos y el interés superior del niño, como pauta o criterio de actuación en toda situación que los atañe, conforman la plataforma desde la que se van a desplegar las distintas normativas aplicables a los niños, niñas y adolescentes en el nuevo Código.

La noción de capacidad progresiva se encuentra relacionada con el modo de ejercer los derechos, dentro del sistema de protección integral. Conforme Herrera (2006) y Minyersky (2009), se refuerza su capacidad procesal en la CDN, distinguiéndose en la conformación de la ciudadanía juvenil, normativa que contribuye a la construcción de la personalidad de los niños, niña y adolescente, apuntando hacia su autonomía progresiva.

La noción de autonomía o capacidad progresiva, que contaba con recepción en la jurisprudencia y ámbitos doctrinarios, tiene en el nuevo Código un lugar que modifica el modo de considerar al niño y adolescente, como así también nociones y conceptos en torno a la capacidad de las personas. Así, identifico en el Código Civil y Comercial unificado como consecuencia del nuevo paradigma en materia de niñez y adolescencia, los siguientes cambios:

- Respecto de la Capacidad: arts. 22 a 24: se distingue capacidad de derecho y de ejercicio. La regla sigue siendo la capacidad, siendo la excepción, la limitación de la misma. Se introduce la consideración de la edad y grado de madurez (personas incapaces de ejercicio art. 24).
- Con relación a la capacidad de los menores de edad y ejercicio de los derechos de los menores de edad: la noción de capacidad progresiva, la incorporación del adolescente como sujeto de derechos y las capacidades graduales según la edad y los actos que puede ejecutar (arts. 25, 26).
- El nuevo Código denomina adolescente a la persona menor de edad que cumplió trece años. A partir de los dieciséis años el adolescente es considerado como un adulto para las decisiones atinentes al cuidado del propio cuerpo.
- Importancia del derecho a ser oído y a emitir su opinión: se vincula con la capacidad progresiva y con el carácter de sujeto de derechos de los niños, niñas y adolescentes y en particular, respecto del adolescente, en torno a las decisiones que atañen a su propio cuerpo (art. 26).

Autores, como Grosman (2014) definen el principio de autonomía progresiva como “el derecho del niño de ejercer ciertas facultades de autodeterminación, en la medida en que adquiere la competencia necesaria para comprender las situaciones que puedan afectar su persona”. Para Minyersky (2010) “[e]ste reconocimiento de los niños como sujetos de derecho les allana el camino

---

<sup>12</sup> CRC/C/GC/12, 20 de julio de 2009, 51º período de sesiones, Ginebra, 25 de mayo a 12 de junio de 2009.

para que no sólo sean escuchados sobre su elección sobre con qué padre convivir, sino también para reclamar por los derechos que le corresponden, lo que incluye derechos económicos y sociales como derechos de salud y educación, entre otros.”

- Responsabilidad parental: vinculado con el punto anterior: la vigencia de los principios de interés superior del niño, autonomía progresiva de niño y derecho del niño a ser oído y a que su opinión sea tomada en cuenta según su edad y grado de madurez (art. 639)<sup>13</sup>; dentro de los deberes de los progenitores, se destaca el considerar las necesidades específicas del hijo según sus características psicofísicas, aptitudes y desarrollo madurativo, respetar el derecho del niño y adolescente y a participar en su proceso educativo, así como en todo lo referente a sus derechos personalísimos (art.646 incs. B y C); respeto de la opinión del hijo (art. 653, sobre cuidado personal unilateral, inc. C).<sup>14</sup>

- Representación y asistencia: arts. 100 al 103. Sobre la actuación del Ministerio Público, se destaca en la reforma en estos artículos la incorporación de las nociones sobre autonomía progresiva, capacidad restringida y la figura del apoyo. El cambio de la denominación (Ministerio de Menores, por Ministerio Público); supresión del término “representación promiscua”; distinción de sus funciones en virtud del nuevo paradigma de la niñez (función más bien destinada a garantizar el ejercicio y la protección de sus derechos conforme la doctrina de la protección integral); mención expresa del carácter relativo de la nulidad de los actos ante la omisión de la intervención del

---

<sup>13</sup> Art. 639 CCC “...Principios generales. Enumeración. La responsabilidad parental se rige por los siguientes principios: A) el interés superior del niño; b) la autonomía progresiva del hijo conforme a sus características psicofísicas, aptitudes y desarrollo. A mayor autonomía, disminuye la representación de los progenitores en el ejercicio de los derechos de los hijos; c) el derecho del niño a ser oído y a que su opinión sea tomada en cuenta según su edad y grado de madurez.

<sup>14</sup> En cuanto a la autonomía progresiva: art. 661(sobre la legitimación para demandar al progenitor que falte a la prestación de alimentos, inc. B: el hijo con grado de madurez suficiente con asistencia letrada); art. 677 (se presume que el hijo adolescente cuenta con suficiente autonomía para intervenir en un proceso conjuntamente con los progenitores o de manera autónoma con asistencia letrada); art. 678 (el juez puede autorizar al hijo adolescente para que inicie una acción civil contra un tercero); art. 679 (juicio contra los progenitores: puede el hijo menor de edad reclamar a sus progenitores por sus propios intereses sin previa autorización judicial, si cuenta con la edad y grado de madurez suficiente y asistencia letrada), art. 680 (hijo adolescente en juicio); art. 685 (adm. ejercida por los progenitores), art. 686(excepciones a la adm.); art. 707(participación en el proceso de personas con capacidad restringida y de niños, niñas y adolescentes: derecho a ser oídos , a tener en cuenta su opinión, valorada según su grado de discernimiento); con respecto al nombre, el art. 66; art. 645 (sobre los actos que requieren consentimiento de ambos progenitores, cuando el acto involucra a los hijos adolescentes, es necesario su consentimiento expreso); art.644 (sobre los progenitores adolescentes); art. 595(sobre principios generales de la adopción: inc. A, F); art. 404 (falta de edad nupcial, dispensa judicial).

Ministerio Público; incorporación de la noción de defensa y protección de los derechos económicos, sociales y culturales.

- Tutela: influencia de la noción de sujeto de derechos de los niños, niñas y adolescentes, en el concepto de la tutela y aplicación de los principios generales previstos en el Título VII del Libro Segundo (art. 639). Se establece la protección integral de la persona y bienes del niño, niña o adolescente, que no haya alcanzado la plena capacidad civil cuando no haya persona que ejerza la autoridad parental, modificando radicalmente el tratamiento respecto a la normativa anterior. Se distinguen los siguientes cambios: los arts. 104, 105 (tutela conjunta, si responde al interés superior del niño); incorporación de la figura del guardador (art.104); arts. 106 y 107 (clases de tutela. Se deroga la tutela legal); art. 109 incs. A y C (tutela especial: intervención del adolescente como sujeto de derechos) art. 113 (discernimiento: audiencia con la persona menor de edad); art. 112 (atribución de la competencia al juez del lugar donde el niño, niña o adolescente tenga su centro de vida).

### **La ley nacional 26.061**

La especial protección de derechos que se estableció sobre la población infantil desde el derecho constitucional y convencional se vio reflejada en la ley 26061 titulada *Ley de Protección integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*.<sup>15</sup> Ésta tiene por objeto la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en el territorio de la República Argentina, para garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de aquellos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los tratados internacionales en los que la Nación sea parte. Los derechos aquí reconocidos están asegurados por su máxima exigibilidad y sustentados en el principio del interés superior del niño conforme artículo 1. Respecto a la CDN sostiene que su aplicación es obligatoria en las condiciones de su vigencia, en todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que se adopte respecto de las personas hasta los dieciocho años de edad.

Una de las consecuencias prácticas de esta protección especial es que los derechos de los niños, niñas y adolescentes deben ser prioritariamente considerados por los órganos políticos y técnicos al momento de reglamentar o dotar de contenido dichos derechos.

Según este principio, las políticas sociales tendientes a efectivizar derechos deben dar absoluta prioridad a la protección de los derechos que les corresponden a los niños, niñas y

---

<sup>15</sup> Ley 26.061, sancionada el 28 de septiembre de 2005 y publicada en el *Boletín Oficial*: 30.767 del 26-10-2005

adolescentes. La prioridad mencionada incluye la exigibilidad de la protección jurídica cuando sus derechos colisionen con los intereses de los adultos, de las personas jurídicas privadas o públicas; la preferencia en la atención, formulación y ejecución de las políticas sociales; la asignación privilegiada e intangibilidad de los recursos públicos que la garantice; y la preferencia de atención en los servicios esenciales, entre otras cuestiones.

Así, el artículo 5° de la ley 26.061 expresa que “[l]as políticas públicas de los Organismos del Estado deben garantizar con absoluta prioridad el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes”. De esta manera, la ley avanza al definir qué es lo que significa esa *especial protección*, tornándola una obligación primaria y prioritaria para todos los organismos del Estado.

### **Otras normas de relevancia para el tema abordado**

El deber de denunciar la violencia y los abusos sexuales sobre los niños, niñas y adolescentes se encuentra prescripto en diversas leyes en nuestro país, entre las que se destacan: la ley nacional 24.417 de protección contra la violencia familiar (art. 2); la ley 26.061 de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes (art. 9, 30 y 31); ley 26.206 de Educación Nacional (art. 67); leyes procesales penales de las diversas jurisdicciones del país que establecen el deber de todo funcionario público de denunciar los delitos de los que tengan conocimiento. La obligación de denunciar rige tanto para las situaciones de abuso, maltrato, negligencia y abandono.

La normativa que aborda la situación de explotación sexual infantil va desde la CDN, que dio origen a la ley nacional 23.849 que dispone, en su artículo 34, que los Estados Parte se comprometen a proteger al niño contra todas las formas de explotación y abusos sexuales impidiendo: a) La incitación o la coacción para que un niño se dedique a cualquier actividad sexual ilegal; b) La explotación del niño en la prostitución u otras prácticas sexuales ilegales. Además, plantea que no es sólo responsabilidad de la familia la que debe brindar protección a niños, niñas y adolescentes, sino que compromete a distintos actores sociales a dar esa protección. Obliga a los Estados a luchar contra los secuestros, la venta y la trata, los traslados al extranjero y las retenciones ilícitas de niños/as y adolescentes fuera del país.

Asimismo, la Convención Interamericana sobre el Tráfico Internacional de Menores, aprobada por la ley 25.179, compromete a los Estados a instalar un sistema de cooperación jurídica internacional para la prevención del tráfico internacional de menores y también a efectivizar la restitución de los niños víctimas de estos delitos a sus Estados de origen, teniendo en cuenta el interés superior del niño. Además, la Argentina adoptó por ley 25.632 del 1 de agosto de 2002 el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños, adoptado por la Asamblea de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada y

Transnacional, conocido como Protocolo de Palermo. En el caso específico de niñas, niños y adolescentes, se considera que queda configurado el delito de trata, aun cuando el traslado, la acogida, el transporte o la recepción con fines de explotación no hubieran implicado el uso de la fuerza, coacción, rapto, engaño, abuso de poder, concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener consentimiento.

La ley nacional 25.255 dispone la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación. Define las peores formas de trabajo infantil como:

- todas las formas de esclavitud como la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados;

- la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas;

- la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes;

- el trabajo que por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.

En el año 2008 se sancionó la ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas (N° 26.364). Dicha ley establece en su artículo 2° que: “Existe trata de menores aún cuando no mediare engaño, fraude, violencia, amenaza o cualquier medio de intimidación o coerción, abuso de autoridad o de una situación de vulnerabilidad, concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre la víctima. El asentimiento de la víctima de trata de personas menores de dieciocho (18) años no tendrá efecto alguno”.

### **Nueva organización del sistema de protección de la infancia, la debida adecuación de las prácticas institucionales**

Los principios de intervención del Estado se transforman, de modo que, se acentúa el protagonismo de las políticas sociales para apoyar a la familia en la protección, desarrollo y supervivencia de los niños, niñas y adolescentes. Se replantea el papel de la intervención del poder judicial afirmando su importancia como instancia de resolución de conflictos específicamente jurídicos y como mecanismo de garantía para la exigibilidad de aquellos derechos que, siendo amenazados o vulnerados por el Estado o las instituciones, no logran resolverse en otro plano. De

esta manera, desplazando a cuestiones específicas al poder judicial, los organismos específicos de infancia a cargo de las políticas sociales deberían ver renovado su rol.

Las transformaciones y replanteos en los organismos a cargo de las políticas sociales para la infancia deberían responder en sus planificaciones, estrategias, acciones, presupuestos, al cambio de paradigma introducido.

Desde este enfoque, es que se separan dos órdenes de cosas. Por un lado, se ubican los problemas sociales, susceptibles de una competencia específica de protección en el que se resalta el rol activo que deben desempeñar los poderes ejecutivos y legislativos en cuanto al diseño e implementación de políticas sociales como herramientas necesarias en la restitución y/ o satisfacción de derechos. Por el otro, la subsidiaridad de la intervención judicial, a los efectos de garantizar el ejercicio y disfrute de los derechos sociales reconocidos a todas las personas, disponiendo la adopción de las medidas de acción positiva que fueren necesarias a tales efectos (Minyersky, 2005).

Así, el sistema se organiza en tres niveles: políticas sociales, medidas de protección integral de derechos y medida excepcional de protección de derechos, a través de mecanismos de exigibilidad de derechos en sede administrativa (Stuchlik, 2005).

En el primer nivel, los organismos administrativos deben favorecer el acceso a las políticas sociales universales y/o su permanencia, a fin de garantizar el ejercicio de los derechos sociales, económicos y culturales que hacen posible y afianzan la crianza de un niño en su grupo familiar y la vida en comunidad.

El segundo nivel, alude a situaciones en las que por ausencia u omisión de políticas sociales, se vulneran derechos de niños, niñas y adolescentes reconocidos en la ley. La autoridad administrativa local competente en el área que corresponda (p.ej. Ministerio de Educación, o de Desarrollo Social, etc.) tiene la obligación de restituir derechos, pero si no lo hiciere es la autoridad administrativa de aplicación local de la ley 26.061 la responsable de activar los mecanismos de exigibilidad, instando a las áreas que correspondan al cumplimiento de las políticas necesarias para la restitución inmediata de los derechos amenazados y/o vulnerados (Stuchlik, 2005). La autoridad administrativa debe adoptar medidas de efectivización de derechos cuando la amenaza o violación provengan no solo del Estado, sino también de la acción u omisión de los padres o representantes legales, otros miembros de la familia o de la comunidad, o de la propia conducta de la niña, niño o adolescente (art. 33, ley 26.061). Se trata de “medidas de protección integral de derechos”, que desde el punto de vista del derecho administrativo constituyen actos de la administración, dirigidos a órganos administrativos con competencia específica en diversas materias, como ser educación,

salud, vivienda, promoción o desarrollo social; cuyos efectos respecto de las personas por cuyo interés intervienen (niño, niña o adolescente) es indirecto.

El tercer nivel es el previsto para las situaciones excepcionales, pues significa la separación del grupo familiar, procedente si, implementadas las medidas de protección integral, aun así, no se ha logrado el cese de la amenaza o de la vulneración de los derechos de la niña, niño o adolescente en cuestión. Esta medida excepcional (art. 39 y sgtes ley 26.061), a diferencia de las medidas de protección integral, tiene efectos directos respecto de la niña, niño o adolescente destinataria/o de la medida; y como implica la suspensión del ejercicio de la responsabilidad parental, debe ser controlada su legalidad por el órgano jurisdiccional.

A los fines de su operatividad, el art. 30 establece el deber de comunicar a la autoridad administrativa local por parte de los miembros de los establecimientos educativos y de salud, públicos o privados y de todo agente o funcionario público que tuviere conocimiento de la vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes; y de modo complementario, en el art. 31 se impone el deber del funcionario de recibir las comunicaciones o denuncias y darles trámite, bajo apercibimiento de considerarlo incurso en la figura de grave incumplimiento de los deberes de funcionario público, y con el fin de garantizar el respeto, la prevención y la reparación del daño sufrido.

La derogación del Código Civil con la implementación del Código Civil y Comercial (CCC) ha incorporado plenamente a la legislación nacional la CDN. Tanto la CDN como la ley 26.061 provocan un cambio trascendental acerca de la manera en que tanto la familia como la sociedad y los órganos del Estado -entre ellos, los jueces, el ministerio público de menores y los funcionarios y agentes públicos- deben ejercer sus funciones respecto del mundo de la infancia; cuyo eje pasa por la consideración primordial del interés superior del niño (art. 3 CDN y art. 3 ley 26.061).

Como señalamos anteriormente, la ley 26.061 crea el Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, conformado por organismos, entidades y servicios que planifican y ejecutan políticas sociales para la infancia, lo que trajo aparejado la revalorización y ampliación de la infraestructura administrativa (Rodríguez, 2010). Es así que en este escenario, la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes es prioritariamente competencia administrativa, quedando reservada la intervención del Poder Judicial a la resolución del conflicto jurídico (Rodríguez, 2010); por lo que, en los hechos, se diluyó la actuación extra judicial del ministerio de menores, al imponer la obligación de denunciar toda amenaza o violación de derechos a esos organismos, a fin de que adopten medidas de protección integral y, en su caso, una medida excepcional.

Si consideramos que la intervención en la vida de un niño, niña o adolescente se produce dentro de un proceso administrativo y/o judicial, según la doble vertiente del Sistema de Protección de Derechos (Fernández, 2010), tenemos que a los fines de asegurar los derechos de niños, niñas o adolescentes, además del juez y el asesor de menores, contamos con los organismos administrativos de protección de derechos y con el abogado del niño encargado de su defensa técnica (art. 27, ley 26.061).

Por ello, desde la doctrina se ha planteado la necesidad de re significar la figura del asesor de menores, a la luz de los derechos reconocidos a niñas, niños y adolescentes, y en especial del debido proceso legal, que no estuvo presente al momento de concebirse las funciones de los defensores públicos de menores, que estuvieron impregnados de la ideología del Patronato del Estado (Rodríguez, 2010). Esto, ya que es desde la esfera administrativa, desde la gestión, donde deben llevarse adelante las acciones y medidas que garanticen el ejercicio de derechos.

El Código Civil y Comercial, a tono con esta re significación del rol que la doctrina venía desarrollando a la luz del bloque constitucional federal, modifica los términos del viejo art. 59, ya que en el texto del art. 103 desaparece su conceptualización como “representante promiscuo”, para referirse a “Actuación del Ministerio Público”, respecto de personas menores de edad, incapaces y con capacidad restringida, y de aquellas cuyo ejercicio de capacidad requiera de un sistema de apoyos.

El nuevo texto legal, además de suprimir la referencia a la representación promiscua, incorpora en su texto las distintas modalidades de intervención – que regulaba la ley 24.946-, complementaria o principal si es en el ámbito judicial, sancionando con nulidad relativa su omisión en los supuestos de intervención complementaria. En el ámbito extrajudicial, debe actuar cuando están comprometidos los derechos sociales, económicos y culturales, ante la ausencia, carencia o inacción de los representantes legales.<sup>16</sup>

Esta adecuación guarda coherencia con la condición del niño como sujeto de derechos.

Por ello, aun cuando el CCC establece como principio general el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a través de los representantes legales; el reconocimiento de su capacidad progresiva, por un lado, fulminó la consagración de presunciones *iure et de iure* sobre la edad de discernimiento para el ejercicio de los derechos, y por el otro, a través de la fórmula “edad

---

<sup>16</sup> Art. 103 CCC: “La actuación del Ministerio Público respecto de personas menores de edad... puede ser en el ámbito judicial, complementaria o principal. A. Es complementaria en todos los procesos en los que se encuentren involucrados intereses de personas menores de edad...; la falta de intervención causa la nulidad relativa del acto. B. Es principal: i. Cuando los derechos de los representados están comprometidos, y existe inacción de los representantes; ii. Cuando el objeto del proceso es exigir el cumplimiento de los deberes a cargo de los representantes; iii. Cuando carecen de representante legal y es necesario proveer la representación...”.

y grado de madurez”, habilitó a los niños, niñas y adolescentes el ejercicio de sus derechos en cada caso concreto.

Por último, la tutela efectiva de derechos en sede administrativa conlleva la implementación de todas las medidas de protección de competencia administrativa que hacen posible el acceso a los derechos económicos sociales y culturales (DESC), entre ellos, al fortalecimiento de los roles parentales lo que hace posible la permanencia de niños, niñas y adolescentes en su grupo familiar.

### **Línea de tiempo y adecuaciones**

La línea de tiempo que atraviesa el período a analizar es compleja por las consecuencias que provocaron en la política social, por un lado, la cuestión histórico-política y, por el otro, la histórica normativa. Ambas, entrelazadas, generan una complejidad particular, que es uno de los puntos más interesantes del análisis.

La cuestión histórica normativa prosigue entrelazada al anterior paradigma hasta 2005, cuando se sancionó la ley (nacional) 26.061, derogatoria de la ley 10.903 denominada de *Patronato de la Infancia*, de 1919, para continuar hasta la actualidad con las tareas de implementación de la nueva ley. Otro de los momentos históricos remarcables es el de la entrada en vigencia del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, el 1 de agosto de 2015.

La adecuación normativa que implicaba la incorporación constitucional de la CDN, por lo demás, no fue inmediata, por lo que, a nivel nacional, se generaron largos años de tensa convivencia entre ella y la antes mencionada ley de *Patronato de la Infancia*.

La ley 10.903 se enrola en las ideas que definen al niño como un sujeto necesitado de cuidados especiales, aspecto que no significó el reconocimiento de sus derechos sino una serie de procesos tendientes a su objetualización, traducida ésta en la *incapacidad* del niño/a para opinar, decidir o disentir con las autoridades familiares, escolares o tutelares (Donzelot, 1990). Esta normativa supuso la *minorización* de un sector de la infancia que pasaría a ser considerado en *riesgo moral o material*, es decir, en una *situación irregular* respecto de los patrones consagrados como aceptables para la integración social y familiar, la crianza y los modos de reproducción simbólicos y materiales. Así, la clientela de la minoridad fue intervenida a través de un amplio archipiélago de instituciones concebidas para su tratamiento/rehabilitación y/o protección, basada en la *represión/compasión* de aquellos definidos y categorizados como *menores* (García Méndez y Beloff, 1998). La antes recordada sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación –*García Méndez, Emilio y Musa, Laura Cristina s/ causa N° 7537*– contiene serias críticas a este paradigma, recogiendo antecedentes relativos a Argentina, provenientes del Comité de los Derechos del Niño.

La ley 10.903 fue derogada en 2005, con la sanción de la ley 26.061. Desde la ratificación de la CDN en 1990, hasta aquel año, se dio una convivencia legislativa entre dos paradigmas contradictorios: mientras en algunas jurisdicciones se creaban programas de atención acordes a la CDN, en otras siguieron teniendo vigencia dispositivos creados en función de la ley de *Patronato de la Infancia*, lo que implicó prácticas contradictorias.

Así, pese a la existencia de una nueva legalidad derivada de la CDN, el anterior paradigma de intervención sobre la infancia, amparado en la ley 10.903, seguía teniendo vigencia operativa y simbólica (Daroqui y Guemureman, 2004).

### **Conclusiones parciales**

La CDN y demás normativas internacionales y locales declaran al niño, niña y adolescente como sujeto de derechos, estableciendo una serie de garantías para la promoción de su rol ciudadano y el respeto de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, intentando limitar el avance del poder coercitivo y arbitrario que ejerce el Estado a través de sus diversos organismos mediante los que implementa las políticas sociales y la represión penal. Con este cambio normativo debieron instrumentarse múltiples modificaciones en el abordaje de la infancia y, particularmente, cómo tratar y evaluar las situaciones materiales que condicionan el ejercicio de derechos de parte de la niñez y adolescencia.

El paradigma cambió radicalmente: de un niño, niña y adolescente objeto de protección determinado como incapaz, se pasó a un paradigma del niño, niña y adolescente como sujeto de derechos con capacidad progresiva que debe ser oído.

Es fundamental reconocer la importancia de la sanción de la ley nacional 26.061 y la ley 114 de la CABA. Sin embargo, las categorías jurídicas en sí mismas no son suficientes para transformar la realidad concreta de los niños, niñas y adolescentes, máxime si no son acompañadas del diseño e implementación de profundos cambios en los dispositivos de intervención institucional que favorezcan la participación y el ejercicio concreto de derechos.

Una de las cuestiones fundamentales incorporadas en la nueva Constitución de la CABA es haber establecido una prioridad respecto de las políticas sociales que debían desarrollarse. Esa prioridad se aplica especialmente a los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia.

La convivencia compleja y particular entre la CDN, la Constitución Nacional y la de la CABA, las leyes 26.061 y 114, ha sido –y es– producto de un devenir político que se ha manifestado con tensiones que han llegado a plasmarse en las políticas sociales y en las gestiones concretas de las instituciones, en el proceso por adaptarse a las nuevas y complejas formas de abordar a los niños, niñas y adolescentes.

Se observa que la implementación de un nuevo paradigma sobre la infancia desde las normas de mayor jerarquía no se dio al mismo tiempo en el nivel nacional y en el local, lo cual provocó un problema complejo en el diseño, implementación y gestión de la política social.

Tanto es así que el Comité de los Derechos del Niño, ya para 2010, observó respecto de nuestro país: “las dificultades que plantea la plena instrumentación del cambio paradigmático del ‘patronato de la infancia’ a la protección integral del niño y que dicho cambio aún no se ha materializado plenamente ni se ha traducido en un nuevo sistema institucional específicamente diseñado y provisto de recursos suficientes en el ámbito provincial.”

Y, tras ello, expresó: “[e]l Comité alienta a garantizar la plena vigencia de las reformas legales del Estado parte en todas las provincias restantes e insta al Estado parte a adoptar todas las medidas necesarias para que se apliquen la CDN y sus protocolos facultativos en todo su territorio. También recomienda al Estado parte que tome todas las medidas necesarias para que se establezca, en los ámbitos nacional y provincial, el marco institucional y administrativo adecuado para la aplicación de la Ley N° 26061.”<sup>17</sup>

En el próximo capítulo se abordará el modelo con el cual se deberían sustentar cómo se interpretan las necesidades y acciones en el contexto de las instituciones para la infancia.

---

<sup>17</sup> Observaciones finales: Argentina, 2010, párrafos 13 y 14.



### **Capítulo 3**

## **Prescripciones legales y organismos de implementación de la política pública para la infancia en la CABA**

### **Introducción**

En este capítulo se abordará el sentido que adquiere la inclusión de la prioridad en los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia y explotación sexual y de qué manera debería impactar en la política pública. Se presentarán, luego, los organismos específicos de la Ciudad encargados de diseñar e implementar las políticas públicas para el grupo.

Para ello, se utilizara la normativa como modelo para explicar el sentido, contenido y objetivos de las acciones que deberían desarrollarse en la implementación de políticas públicas. Intentando desarrollar un esbozo de los contenidos que deberían contener las políticas públicas específicas. Esto permitirá realizar el análisis respecto a cuanto la realidad social, se acerca o aleja de esos preceptos.

Una de las consecuencias prácticas de la protección especial otorgada a los niños, niñas y adolescentes respecto al efectivo ejercicio de sus derechos, es que estos deberían ser prioritariamente considerados por los órganos políticos y técnicos al momento de dotar de contenido, asignar y organizar recursos, reglamentar ejercicios específicos de derechos. En este sentido, la política pública debe ser construida a partir de los contenidos prescriptivos de la norma: la prioridad en el bienestar de la infancia que establece y enfatiza un rasgo y marcan una lógica de acción, en donde la protección integral sea el principio rector que posibilite a los niños, niñas y adolescentes desarrollarse como sujetos de derechos, ejerciendo y desarrollándose de esa manera.

¿Por qué están dentro de esta priorización los niños, niñas y adolescentes en situación de calle y explotación sexual? Es lo que intentará develar este capítulo.

La prioridad mencionada incluye su derecho a ser oídos, a la exigibilidad de la protección jurídica cuando sus derechos colisionen con los intereses de los adultos, de las personas jurídicas privadas o públicas; la preferencia en la atención, formulación y ejecución de las políticas públicas; la asignación privilegiada e intangibilidad de los recursos públicos que la garantice; y la preferencia de atención en los servicios esenciales, como rasgos principales del nuevo paradigma al que deberían responder.

La Constitución de la Ciudad, como se vio en el capítulo 2, de manera consecuente con el ordenamiento plasmado en la Constitución Nacional y en los Instrumentos Internacionales, ha

expresado un importante reconocimiento en materia de prioridad de derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Así es que existen elementos concretos desde la normativa que establecen como se debe construir la política pública para el sector y particularmente para el grupo abordado en esta tesis, dejando especificado qué es *especial protección*, tornándola una obligación primaria y prioritaria para todos los organismos del Estado.

### **El modelo de política social del nuevo paradigma**

Más que evaluar los logros en función de puntos de llegada, la noción del sistema de protección presentada en el capítulo 2, opera como modelo que permite ir acercando la realidad, de manera gradual y sostenida, al objetivo. Dicho de otro modo, la visión de sistema y la búsqueda de articulación de acciones ofrecen una brújula orientadora a un proceso necesariamente complejo, sin las múltiples acciones interrelacionadas que constituyen la estructura del sistema de protección, el cual debe funcionar como una totalidad organizada, no se alcanzarán los resultados propuestos en el modelo que establece el nuevo paradigma.

El derecho no puede ser visto como un instrumento autosuficiente, la adopción del nuevo paradigma resulta un paso importante pero insuficiente para la satisfacción y realización efectiva de sacar de la violencia al grupo abordado en esta tesis. Es necesario completar el sistema con instituciones facultadas para su realización efectiva y la verificación de su cumplimiento. Una vez establecidos los estándares jurídicos debe entonces primar el deber del estado de concretar esos estándares, principios y exigencias jurídicas que obran en interés de aquella tutela efectiva y preventiva de los derechos humanos de la niñez.

Para ello se construyó a lo largo del tiempo el modelo conceptual y operativo de protección de la niñez y adolescencia que se analizó en los capítulos anteriores, que exige abandonar algunos criterios que tradicionalmente han regido las prácticas de abordaje y tratamiento, y concebir e implementar un sistema de protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes que los posiciona como verdaderos sujetos de derechos, llevando a las prácticas concretas de gestión el cambio de paradigma introducido..

La consideración de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de plenos derechos, y la previsión de los mecanismos idóneos para exigirlos, en oposición a su consideración como objeto de tutela por parte del Estado, es el cambio fundamental que caracteriza el tránsito hacia el paradigma de la protección integral sobre el que se debe asentar el sistema de protección.

Ese marco conceptual y operativo para garantizar la protección integral, debería proyectarse sobre los organismos gubernamentales (CDNNyA, DGNyA, otros) y no gubernamentales (Hogares

convivenciales, paradores, etc) que integran el sistema, un abordaje integral a los derechos de la niñez exige no sólo una mirada transversal a los organismos públicos, y a las diversas políticas, programas y prácticas. También demanda una transformación sustancial en el diseño e implementación de esas políticas, incluyendo la definición de competencias a organismos especializados en la protección de la infancia.

La creación de sistemas de protección social capaces de articular políticas, programas y medidas de acuerdo con los contextos nacionales es condición necesaria para garantizar los derechos de la población infantil y adolescente. Por ejemplo, no se puede separar el que los niños, niñas y adolescentes reciban una educación de calidad con la posibilidad de concurrir y permanecer en escuelas libres de violencia, abusos, igualdad de trato. A su vez, niñas, niños y adolescentes fortalecidos en su ciudadanía –y, por ende, que pueden ejercer plenamente sus derechos sociales (Hopenhayn, 2008) y vínculo con el Estado son la mejor apuesta para cimentar sociedades libres de violencia y con un alto grado de cohesión social.

El amparo prioritario hacia los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia y explotación sexual, marca un objetivo concreto a ser perseguido desde la planificación, asignación de recursos e implementación de las políticas sociales para la infancia, pudiendo observar por detrás de estas ideas la concepción de un modelo de política social para la infancia. Y a consecuencia de este cambio de paradigma, si bien hubo una tendencia a mejorar el bienestar de la población infantil, se mantiene oculta la influencia de las ideas del patronato y asistencia social poniéndose de manifiesto en el entramado burocrático, en la expansión en materia de políticas sociales específicas para este sector.

La Ley 26.061, en su artículo 9, establece que “las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la dignidad como sujetos de derechos y de personas en desarrollo a no ser sometidos a trato violento, discriminatorio, vejatorio, humillante, intimidatorio; a no ser sometidos a ninguna forma de explotación económica, torturas, abusos o negligencias, explotación sexual, secuestros o tráfico de cualquier fin o en cualquier forma o condición cruel o degradante.”

Este mismo artículo señala la obligación de denunciar ante el conocimiento de hechos de violencia contra niñas, niños y adolescentes: “La persona que tome conocimiento de malos tratos o de situaciones que atenten contra la integridad psíquica, física, sexual o moral de un niño, niña o adolescente, o cualquier otra violación a sus derechos, debe comunicar a la autoridad local de aplicación de la presente ley”.

Respecto de los niños, niñas y adolescentes que habitan la Ciudad, ha sido la ley local 114, de Protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes, la que dio origen al organismo administrativo del sistema de protección de derechos –Consejo de Derechos de niños, niñas y

adolescentes- y a los servicios descentralizados de protección y promoción de derechos – Defensorías Zonales- en la Ciudad de Buenos Aires.

El Sistema de Protección Integral basado en la ley 114 establece tres componentes centrales:

- La concepción de los niños y adolescentes como sujetos de derechos de acuerdo a la doctrina de los tratados internacionales de derechos humanos.
- El desarrollo de programas sociales de inclusión de carácter universal, para garantizar el conjunto de derechos consagrados.
- La existencia de dispositivos administrativos especializados que permitan desarrollar estrategias para restituir derechos vulnerados.

Esta ley, a través de su artículo 6º, puso en cabeza del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) el deber de asegurar a este universo de personas, con absoluta prioridad, la efectivización de los derechos fundamentales.

El artículo 8º dispone la garantía de Prioridad. Al respecto señala que “[l]os/las niños, niñas y adolescentes tienen prioridad en la: a) protección y auxilio cualquiera sea la circunstancia; b) atención en los servicios públicos; c) asignación de recursos públicos en la formulación y ejecución de políticas en las áreas relacionadas con la efectivización y la protección de los derechos de la niñez, la adolescencia y la familia; d) consideración y ponderación de las necesidades y problemáticas de la comunidad local a la que pertenecen.”

Si bien la prioridad en la protección de la infancia ya estaba impuesta en la Constitución de la CABA, su incorporación a la normativa de menor jerarquía es un refuerzo al mandato de dar cumplimiento a los derechos económicos, sociales y culturales de los grupos familiares integrados por niños, niñas y/o adolescentes al establecer la prioridad tanto para el otorgamiento de la vivienda, subsidios, créditos como para la adjudicación de inmuebles construidos en el marco de los programas de urbanización, núcleos habitacionales transitorios y asentamientos y al poseer una cláusula genérica que obliga al Gobierno dar prioridad en todos los programas de vivienda o hábitat que se ejecuten.

Esto en el marco de especificar en los múltiples ámbitos burocráticos, la protección integral de derechos de NNyA, que debe funcionar como parámetro de las políticas sociales para la infancia en general y para la que padece violencia y explotación sexual en particular.

En un contexto donde comienzan a asomar esfuerzos por garantizar, al menos para la población en situación de pobreza, el acceso a un conjunto de prestaciones básicas de protección y de desarrollo social, subsiste el debate sobre cómo articular efectivamente políticas de protección

social para la niñez y la adolescencia en sistemas o sub-sistemas integrados o integrales específicos para esta población. Los desafíos para liderar un proceso de esta naturaleza son sustantivos.

“Entre otros aspectos, subyacen los que se asocian a la necesaria articulación de estas políticas con los nacientes sistemas y legislaciones de protección integral de la niñez y la adolescencia; la definición de instancias rectoras y coordinadoras para la política a favor de esta población; su incorporación en dinámicas más amplias de descentralización, y la asignación de los recursos requeridos y priorizados para la implementación de estas políticas en un contexto de fuerte limitación presupuestaria” (Morlachetti, 2013).

En otras palabras, en Estados caracterizados por el déficit de recursos económicos, técnicos e institucionales, ¿en qué medida es posible avanzar en la protección social de la niñez y la adolescencia y qué implicancias políticas y técnicas conlleva esta decisión?

Si bien en ocasiones la implementación de políticas sociales de infancia puede requerir ampliar los espacios físicos disponibles, las plantas de personal, mayores asignaciones presupuestarias; no necesariamente se requiere una expansión de manera inmediata, pudiendo pensarse la realización progresiva de la ampliación de recursos económicos; si debería ser prioritaria la voluntad política para potenciar la articulación interinstitucional requerida. Con ello se puede avanzar en resolver progresivamente déficits en la implementación, incentivando y acercando las necesidades ciudadanas por servicios sectoriales y programas de protección social, que fortalezcan el ejercicio de derechos de los niños, niñas y adolescentes desde la primera infancia, prestando la debida atención desde la gestión Estatal a poblaciones que demandan protección a lo largo del ciclo de vida.

Los problemas en la definición de las políticas sociales y su implementación a través de las prácticas de gestión pueden ser de tres tipos, según Bianchi (1995): técnicos, cuando la estrategia no produce los efectos esperados, técnico-políticos, cuando el fallo se produce en la selección de los problemas objetivo, o de carácter político, cuando se indiferencian las esferas pública y privada en la consideración de los problemas públicos. El diseño de la política debe considerar la implementación, es decir, los recursos organizacionales, de participación, de control de gestión. “La eficiencia de la implementación exige que las normas y los objetivos de los programas sean comprendidos cabalmente por los individuos a quienes corresponde su ejecución (...) requiere mecanismos y procedimientos institucionales que permitan incrementar la probabilidad de que los responsables de la implementación actúen de acuerdo con las normas y los objetivos de la política (...) requiere de la confluencia de una perspectiva interinstitucional e intersectorial para el abordaje de las problemáticas con mayor posibilidad de éxito”. Así, pareciera que en el caso de las políticas para la “infancia vulnerable”, más allá de la incorporación discursiva de la CDN, se plantean serios

problemas de los tres tipos: las estrategias implementadas no solucionan el problema –en los propios términos de las instituciones; técnico políticos, en tanto se recortan los problemas desde la perspectiva de su visibilidad y no de su definición real –el problema es que haya NNyA en la calle, no las condiciones de violencia con la que desarrollan su vida.

Por otra parte, subsiste la necesidad de analizar las políticas y programas que se implementan desde la lógica de la pertinencia para los fines a los que buscan responder y como se plasma en la realidad social de los NNyA pertenecientes al grupo analizado. Considerando el rol protagónico que tienen las políticas sociales en tanto esfuerzos públicos que protegen niveles de bienestar económicos y garantizan el acceso permanente a servicios sociales, especialmente, frente a la ocurrencia de determinados eventos que constituyen riesgos para los hogares y sus miembros, es posible preguntarse hasta qué punto las acciones llevadas a cabo por los agentes públicos logran brindar una efectiva protección social frente a los riesgos que enfrentan las niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia por encontrarse en situación de calle.

### **La Normativa de la Ciudad de Buenos Aires**

La ley local 114, de Protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes es una adecuación de la normativa local a los derechos enunciados en la CDN, también realiza algunas especificaciones: crea el CDNNyA como organismo especializado para la promoción y articulación de las políticas sociales destinadas a la población infanto-juvenil en el ámbito de la Ciudad, el cual, mediante el decreto 1760 de octubre de 2000, comenzó a desarrollar sus actividades.

La ley 114 también otorga prioridad a las políticas sociales destinadas a la infancia dentro del amplio espectro de las políticas de la Ciudad. Esto es de suma importancia en la medida que se relaciona directamente con las asignaciones de presupuesto y establece un nuevo marco en el que discutir y diseñar las acciones para este sector de la población.

La citada ley 114 también otorga prioridad a las políticas sociales destinadas a la infancia dentro del amplio espectro de las políticas de la Ciudad. Esto es de suma importancia en la medida que se relaciona directamente con las asignaciones de presupuesto y establece un nuevo marco en el que discutir y diseñar las acciones para este sector de la población.

En definitiva, el Estado de la CABA se encuentra obligado a garantizar los derechos de sus habitantes, sean personas mayores o menores de edad. Sin perjuicio de ello, tratándose de niños, niñas y adolescentes, estos tienen absoluta prioridad en el diseño e implementación de las políticas sociales que tiendan a garantizar sus derechos.

Para asegurar que la instancia administrativa cumpla adecuadamente su objetivo, es necesario que exista un adecuado control sobre su accionar; el cual recae en el Ministerio Público Pupilar o Tutela, conforme las normas precedentemente analizadas, que le asignan la función de coadyuvar a la efectiva protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, en razón del plus de protección del que gozan por su situación de vulnerabilidad.

Si en sede administrativa, el Consejo de Derechos o la Defensoría Zonal, no adoptan las medidas de protección integral adecuadas, no se generan las condiciones que evitan la separación del niño, niña o adolescente en cuestión. En ese caso, el resultado es la medida excepcional y su control de legalidad a cargo del juzgado con competencia en asuntos de familia.

La ley 937 tiene por objeto la *“detección, prevención y erradicación del trabajo infantil, así como la atención de las niñas y niños afectados por esta problemática y de sus familias”* (Art. 1º). Se encuadra dentro de las obligaciones que le competen al Estado de acuerdo con la Convención de los Derechos del Niño (ratificado por la Ley Nacional N° 23849).

La ley 2443 sancionada en 2007 denominada *Erradicación de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes*, establece, entre otros temas, la obligación de la Autoridad de Aplicación de la ciudad de[i]mplementar en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires una campaña permanente contra la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en el marco de los objetivos y presupuestos establecidos por el ‘Protocolo Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía’ de la Organización de las Naciones Unidas, ratificado por Ley Nacional N° 25.763, de acuerdo a lo dispuesto en la presente norma (artículo 3.3).

La ley 445 crea el programa "El Parador, casas abiertas para chicos de y en la calle", dentro del ámbito de la Secretaría de Promoción Social del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El Programa consiste en la puesta en funcionamiento de "Paradores", casas abiertas que forman parte del circuito de atención integral a niños, niñas y adolescentes de y en la calle hasta los dieciocho (18) años de edad. Los mismos deberían funcionar todos los días y durante las veinticuatro (24) horas conforme lo que establece esta ley.

La ley N° 2443 adhiere al Protocolo Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía. También cuenta con una ley de Asistencia Integral para las Víctimas de Trata de Personas.

La ley 4042, que establece prioridad de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en las políticas sociales de derecho a la vivienda digna y adecuada, en aquellos casos de familias con integrantes menores de 18 años que se encuentran en situación de emergencia habitacional.

### **Los órganos responsables de la implementación de las políticas públicas para la infancia en la CABA**

Los objetivos del CDNNyA y la DGNyA son ejecución e implementación de la política social para la infancia, son la estructura burocrática especializada dotada de atribuciones formales y presupuesto, que debería tener la capacidad de hecho para actuar y, en caso de necesitarlo, redefinir la política social y, por lo tanto, de cambiar la toma de posición del Estado frente a la cuestión concreta cuando esto se requiera a efectos de cumplimentar el mandato legal. Al crearse el CDNNyA se le imprimió, especificando el mandato constitucional, la naturaleza de ser el organismo especializado que tiene a su cargo las funciones que le incumben a la Ciudad en materia de promoción y protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

La tutela efectiva de derechos en sede administrativa conlleva la implementación de todas las medidas de protección de competencia administrativa que hacen posible el acceso a los derechos económicos sociales y culturales (DESC), entre ellos, al fortalecimiento de los roles parentales lo que hace posible la permanencia de NNyA en su grupo familiar.

Para asegurar que la instancia administrativa cumpla adecuadamente su objetivo, es necesario que exista un adecuado control sobre su accionar; el cual recae en el Ministerio Público Tutelar, conforme las normas precedentemente analizadas, que le asignan la función de coadyuvar a la efectiva protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, en razón del plus de protección del que gozan por su situación de vulnerabilidad.

Si en sede administrativa, el Consejo de Derechos o la Defensoría Zonal, no adoptan las medidas de protección integral adecuadas, que implican la puesta en acción de diferentes programas propios de estos organismos y también la articulación con los distintos efectores de políticas sociales a efectos de lograr que no se generen las condiciones que determinen la separación del niño, niña o adolescente de su familia. En caso de decidirse la separación, el resultado es la medida excepcional y su control de legalidad a cargo del juzgado con competencia en asuntos de familia.

La protección de estos derechos a través de prestaciones estatales positivas suele implicar definiciones sobre los fines y medios a emplear, la gradualidad y progresividad en su atención, la limitación y el uso alternativo de recursos presupuestarios, etc.

## **El Consejo de Derechos de niños, niñas y adolescentes (CDNNyA)**

La ley 114 es una norma que especifica la manera en que deben protegerse y efectivizarse los derechos de niños y jóvenes en las particulares circunstancias sociales, culturales y políticas de la Ciudad. El CDNNyA—creado, como ya ha sido dicho, por la ley 114 es un organismo especializado para la promoción y protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Entre sus funciones, puede mencionarse:

- la definición de planes anuales que articulen transversalmente la acción de gobierno en todas las áreas;
- diseñar y aprobar los programas necesarios para el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes;
- elaborar proyectos legislativos específicos;
- promover la participación social de niñas, niños y jóvenes para el ejercicio pleno de la ciudadanía;
- recabar, recibir y canalizar las inquietudes de niñas, niños y adolescentes;
- arbitrar los medios de seguimiento y control sobre los organismos del Gobierno de la Ciudad y las organizaciones no gubernamentales involucradas en la ejecución de políticas sociales, y
- realizar un registro de ONG cuyas acciones estén dirigidas a la infancia y la adolescencia.

Así, el CDNNyA es el órgano de la CABA responsable del diseño, seguimiento y monitoreo de la política social dirigida a la infancia.

Uno de los desafíos institucionales del CDNNyA se relaciona con la definición de una política anual que articule transversalmente la acción de gobierno en todas las áreas. En este sentido, debe facilitar la creación de aquellos mecanismos que propicien el establecimiento de consensos en cuanto a criterios comunes para la formulación de objetivos, metas y prioridades de las políticas sociales destinadas a este sector de la población.

Con relación a este punto, cabe señalar la composición orgánica del CDNNyA. El mismo tiene una Dirección Ejecutiva, es decir, un presidente y un vicepresidente, y un Plenario compuesto por representantes de múltiples instituciones públicas y privadas. Este último es un ámbito de representación intersectorial de funcionarios del Gobierno de la Ciudad y de representantes de la

sociedad civil, cuya principal función es la de que posibilite la discusión y la planificación de problemáticas comunes, así como la potenciación y utilización común de programas y recursos de cada área.

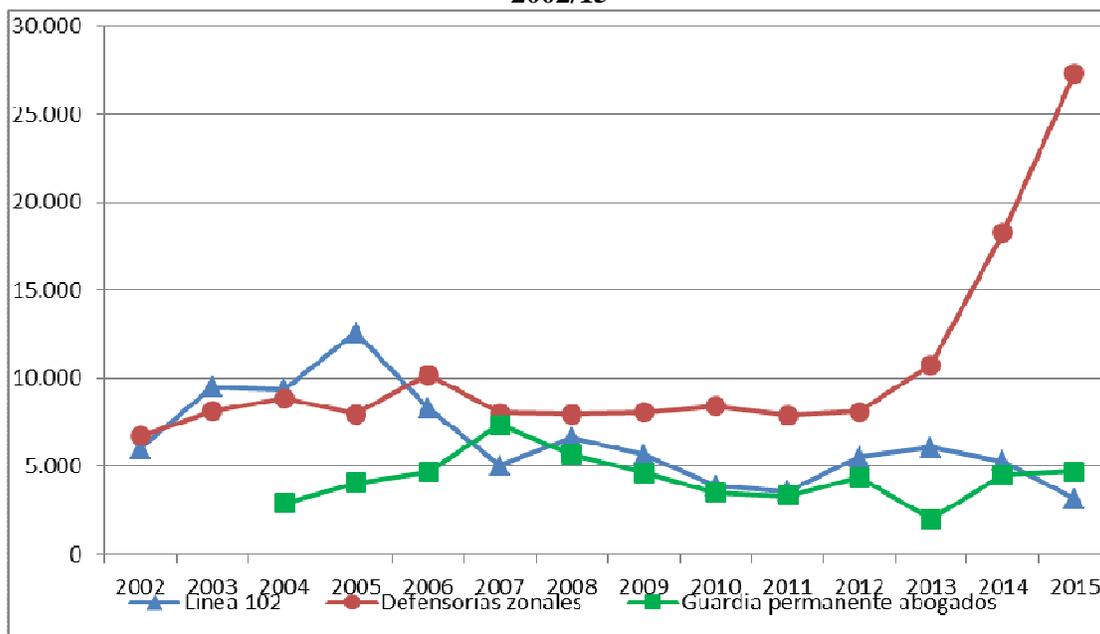
Cabe destacar que la presencia en el Plenario de las ONG constituye una innovación en la manera de hacer política para la infancia en la medida en que participan del mismo con voz y voto. Esto crea una instancia de articulación en el ámbito de la toma de decisiones entre el Estado local y la sociedad civil.

Sin embargo, las perspectivas adoptadas por el plenario se enroscan, en reiteradas ocasiones, frecuentemente ocurre en las políticas sociales para la infancia, la desvinculación del niño de su contexto, el tratamiento de la pobreza infantil desconectada de las situaciones y procesos en que la misma es determinada y, más en general, la eliminación de la agenda institucional de las preocupaciones por la desigualdad, aun existiendo un discurso de derechos (Cfr. Llovet, 2007, 2009; Villalta, Llovet, 2011; Magistris, 2013).

Una de las principales políticas públicas del CDNNyA son las Defensorías Zonales que tienen por objeto diseñar y desarrollar un sistema articulado de efectivización, defensa y resguardo de los derechos de niños, niñas y adolescentes de manera descentralizada. Deben ejecutar las políticas públicas específicas, implementando acciones con criterios interdisciplinarios y participación de los actores sociales.

Los principales programas de intervención y contacto son las Defensorías Zonales, la Línea 102, la Guardia Permanente de Abogados, el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI). En el siguiente gráfico podemos ver la fluctuación de consultas que recibieron.

**Gráfico N° 1**  
**Intervenciones de los principales dispositivos del CDNNyA**  
**2002/15**



**Fuente:** DGEyC. Realización propia en base a informes

A grandes rasgos puede verse que la Guardia Permanente y la Línea 102 han tenido una fluctuación con cruces entre ellas en la cantidad de intervenciones realizadas pero que se ha mantenido cercana, salvo en el año 2013, en que el número de consultas abordadas por la Guardia fue el menor desde su creación, con 2.000 consultas.

En cambio, el trabajo de las Defensorías Zonales se ha ido incrementando desde el año 2013. Llegando en 2015 a 27.530 intervenciones, cuando desde el año 2003 al 2012 se intervenía en un rango entre 8.000 y 10.000 niños atendidos por año.

Los chicos en situación de calle no son registrados con esa clasificación en los sistemas de registro del CDNNYA, se entiende que si un niño, niña o adolescente se encuentra en situación de calle, uno o varios derechos se encuentran vulnerados y eso es lo que se registra, el cúmulo de derechos vulnerados. Muchos de ellos indican como domicilio una intersección de calles o lugar no preciso, como una estación de subte o plaza. Por estas razones, la búsqueda de las intervenciones con este grupo es un dato poco certero.

En la Ciudad existen 17 Defensorías Zonales cuyas competencias se establecen en primera instancia por un criterio territorial. Cada Defensoría se encuentra ubicada en una Comuna, salvo en la Comuna 4 que por su extensión se han establecido tres Defensorías.

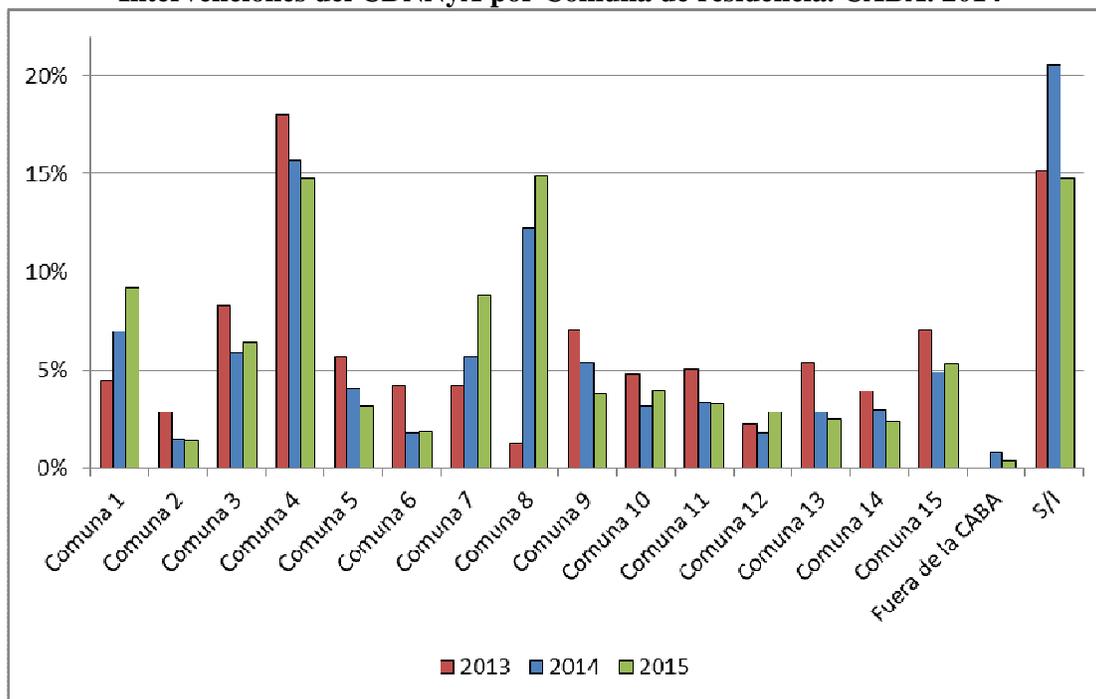
El dato de niños, niñas y adolescentes en situación de calle no existe en el sistema de registro, como ya se dijo. Las Defensorías Zonales intervienen a partir del domicilio del niño, niña y adolescente, por lo cual las intervenciones con infancia en situación de calle en general suelen

abordarse por otros equipos técnicos, actualmente el EMAT (Equipo de Monitoreo de Atención Territorial) dependiente de la Guardia Jurídica, e históricamente desde el Equipo Móvil dependiente de la Dirección General de Niñez.

El informe *Datos estadísticos correspondientes año 2014* del CDNNyA, permite analizar cantidad y tipo de intervenciones que lleva a cabo el organismo. En ese año, se realizaron 22.162 intervenciones,<sup>18</sup> aunque de éstas solo el 42% se había iniciado en dicho período, correspondiendo el resto a actuaciones comenzadas en años anteriores.

De ese total de intervenciones, el 69% fueron iniciadas por las Defensorías Zonales, el 28% por la Guardia Permanente de Abogados y el 3% correspondieron a la categoría “otros”. Si se observan los datos desagregados por comunas, surge que el 15.7% de las intervenciones corresponden a la Comuna 4 y el 12.3% a la comuna 8, ambas de la zona sur de la Ciudad, la más pobre.

**Gráfico N° 2**  
**Intervenciones del CDNNyA por Comuna de residencia. CABA. 2014**



**Fuente:** Consejo de Derechos de niñas, niños y adolescentes. GCBA. 2014

Respecto al tipo de derechos vulnerados que genera intervención del organismo, la mayoría corresponde al ítem “Protección contra situaciones de violencia” (45.5%), y a “Convivencia familiar” (29.9%), totalizando así un 75.4% de las intervenciones realizadas. Otros derechos

<sup>18</sup> “Se denomina intervención al proceso de trabajo que se inicia con la atención de NNyA con uno o más derechos amenazados o vulnerados hasta que finaliza la actuación de la o las áreas del CDNNyA, con respecto a esa situación evaluada”. Informe de Datos Estadísticos 2014 (CDNNyA), página 6.

relativos a situaciones de vulnerabilidad tiene escasas intervenciones: “Nivel de vida adecuado” (0.9%), “Protección contra la explotación trata y tráfico” (1.1%), “No discriminación” (0.1%), “Protección y asistencia humanitaria” (0.2%), “Vivienda” (1.2%) (cuadro n°3).

**Cuadro N° 1**  
**Derechos vulnerados según tipo de intervenciones CDNNyA. CABA. 2014**

Derecho Vulnerado	%
Protección contra situaciones de violencia	45,5%
Convivencia familiar	29,9%
Salud Integral	6,2%
Otros	6,1%
Educación	4,3%
Protección contra la privación de la libertad	2,6%
Vivienda	1,2%
Protección contra la explotación, trata y trafico	1,1%
Nivel de vida adecuado	0,9%
Debido proceso en instancias administrativas y judiciales	0,7%
Identidad	0,7%
Protección y asistencia humanitaria	0,2%
Actividades recreativas, culturales y deportivas	0,1%
Desarrollo Humano/Autonomía	0,1%
Medio ambiente saludable	0,1%
No discriminación	0,1%
Participación y asociación	0,1%
Ser oído y opinar	0,1%
Total	100,0%

**Fuente:** Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. GCBA. 2014

Las modalidades de intervención del CDNNyA reconocen diversas herramientas: por ejemplo la Línea 102<sup>19</sup> concentra la gran mayoría de NNyA involucrados en algún tipo de intervención. Sin embargo, “en la mayoría de las situaciones informadas a través de la línea 102 no logra darse con los NNyA. Asimismo, no es posible volver a localizar a un número considerable de

---

<sup>19</sup> Línea telefónica gratuita para consultas, denuncias, derivaciones y otros.

los NNyA identificados en los relevamientos que se realizan desde el organismo”<sup>20</sup>. Por otra parte, el Programa contra toda Forma de Explotación –continúa el informe–, “no trabaja sobre la urgencia, y no logra contactar a los NNyA que se denuncian”.<sup>21</sup>

En cuanto al tipo de agentes con el que cuenta el CDNNyA, en su mayoría se trata de profesionales de distintas disciplinas, abogados, trabajadores sociales, sociólogos, antropólogos, psicólogos, profesores. Estos profesionales ocupan la mayoría de los cargos jerárquicos directivos y conforman los equipos de trabajo de los distintos programas.

En materia de operadores de calle, es decir aquellos agentes que realizan el trabajo de contacto con el grupo abordado, en su mayoría son trabajadores sociales o estudiantes de esta profesión. También hay operadores que responden a otras disciplinas como pedagogos, educadores y otras.

Las políticas específicas para el grupo abordado se presentan y analizan en el capítulo 4.

### **La Dirección General de Niñez y Adolescencia (DGNyA)**

La DGNyA depende del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano de la Ciudad. A lo largo de los años ha cumplido distintas funciones que mucho han tenido que ver con los cambios normativos. A su vez, es la que ejecuta los distintos programas sociales dirigidos a niños, niñas y adolescentes.

Cumplió una función principalmente de asistencia al Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (CONAF) cuando la Ciudad tenía el estatus de Capital Federal. Al modificarse esta última condición con la reforma de la Constitución Nacional, en 1994, y sancionarse la Constitución de la CABA, en 1996, tomó mayor relevancia. A partir del año 2000 tuvo el rol de implementador las políticas sociales que se sugerían desde el Plenario del CDNNyA, y como administrador de los recursos afectados por las políticas de infancia. Durante ese lapso también continuó prestando asistencia al CONAF y, a través de éste, a la Justicia de familia, que sostenían y aplicaban las normas de la ley 10.903, lo que hacía que dentro de esta dependencia administrativa convivieran las prácticas justificadas por la Ley de Patronato de la Infancia con aquellas que se imponían desde la CDN y la Constitución local.

Esta situación continuó legitimada hasta 2005, en que se sancionó la ley 26.061. Allí comenzaron los intentos de implementación de la nueva ley nacional que, como se verá en el

---

<sup>20</sup>CDNNyA. Anuario Estadístico 2013, pág. 22.

<sup>21</sup> Idem anterior, página 22.

capítulo siguiente, han tenido sus avances aunque no en todas las actividades que involucran a esta dependencia.

En sus propios términos, la DGNyA plantea coordinar las acciones para la restitución de derechos y protección integral de los NNyA en situación de vulnerabilidad social con el Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, organizaciones de la sociedad civil, el Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Poder Judicial. Los objetivos institucionales son implementar políticas y acciones que garanticen la protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes, conforme lo establecido por la Convención Internacional de los Derechos del Niño, la Ley Nacional 26.061 y la Ley Local 114.

Detallando sus responsabilidades primarias como,

a) Brindar protección integral y restablecer los derechos a los niños, niñas y adolescentes hasta los 18 años de edad que se encuentran en situación de vulnerabilidad social.

b) Promover y generar alternativas de desarrollo en el ámbito de ciencia y tecnología, deporte y cultura para adolescentes entre 12 y 18 años, en situación de vulnerabilidad social.

c) Fortalecer las condiciones necesarias para que cada niño, niña y adolescente pueda desarrollarse en el entorno familiar y/o socio comunitario que permita el goce efectivo de sus derechos.

d) Participar en las políticas públicas tendientes a la prevención y atención integral a niños, niñas y adolescentes que transiten y/o habiten en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en situaciones de explotación sexual comercial.

e) Promover el crecimiento y desarrollo saludable de la primera infancia en situación de vulnerabilidad social.

f) Generar espacios para desarrollar y fomentar la construcción de valores que contribuya al efectivo goce de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Desarrollan tres líneas de abordaje de la infancia que constituyen tres programas de abordaje: la atención de la niñez y la adolescencia vulnerable, el desarrollo integral infantil y el fortalecimiento de vínculos.

A continuación se presentan los programas desarrollados por la DGNyA.

### **Programa atención de la niñez y la adolescencia vulnerable**

Las políticas específicas de la DGNyA para el grupo abordado se presentan y analizan en el capítulo 4, y se encuentran, principalmente dentro de este programa.

El objetivo planteado desde el programa es brindar protección integral y restablecer derechos de los NNyA que se encuentran en situación de vulnerabilidad social.

Plantean como acciones de gestión el diseño, implementación y monitoreo de circuitos y programas de atención directa tanto en calle como en dispositivos institucionales. El programa posee tres modalidades de intervención: a) Equipo Móvil, b) Centros de atención, c) Estrategias de Egreso, de este último no se encontró más información ni actividades realizadas en el período abordado.

Este programa propone como actividades complementarias el operativo frío durante los meses invernales.

### **Programa Desarrollo Integral Infantil**

El objetivo de este programa se presenta como generador de espacios para desarrollar y fomentar la construcción de valores basados en la tolerancia y el respeto por los derechos humanos, la pluralidad cultural, la diversidad, el medio ambiente, en conjunto con la comunidad que contribuya al efectivo goce de los derechos de los NNyA.

El programa desarrolla las siguientes actividades:

a) Centros de Desarrollo Integral (CEDIs): promueven la estimulación oportuna y el desarrollo de la primera infancia, acompañando a las familias en la crianza de sus hijos.

b) Centros de acción familiar (CAF): promueven el desarrollo integral de la niñez y adolescencia en los barrios y zonas con mayor vulnerabilidad social de la ciudad, fortaleciendo su red vincular (tanto familiar como extra-familiar), promoviendo la construcción de estrategias alternativas y acompañando en la inclusión en el sistema educativo formal.

c) Casas de Niños, Niñas y Adolescentes: promueven el aprendizaje a partir de la participación de los niños, niñas y adolescentes en proyectos integrales y en talleres, en los cuales se fomenta el ejercicio activo de los derechos.

d) Actividades recreativas de integración social (Juegotecas): favorecen el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes desde una propuesta que valora al juego en sí mismo, favoreciendo los vínculos interpersonales y grupales. Puerto Pibes, como espacio particular de juegos promueve la recreación, el turismo social educativo y el uso del tiempo libre para niños, niñas y adolescentes a través de actividades planificadas. Asimismo, se capacita en recreación para la formación de promotores y líderes comunitarios.

Incluye también los Centros de Atención a la Primera Infancia, que brindan atención integral, con atención de la salud, estimulación temprana y asistencia nutricional.

Asimismo desde este programa se desarrollan talleres para adolescentes que tienen como objetivo es promover la inclusión social y el pleno goce de derechos de los adolescentes de 14 a 21 años de edad que se encuentren en vulnerabilidad social.

Se procura generar un espacio que permita despertar nuevas preguntas, acompañar en el proceso a los jóvenes y sostener una propuesta que conduzca a su inserción social, que les permita poder desplegarse y generar nuevas interacciones sociales.

### **Programa Fortalecimiento de Vínculos**

Este programa de la DGNyA se plantea como objetivo prevenir y dar respuestas efectivas a las situaciones de vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes en el ámbito de la Ciudad. Este programa desarrolla dos actividades ligadas directamente al grupo de NNyA abordado, la a) y la c). Esta última será retomada en el cap. 4 de este trabajo.

Se desarrolla a través de distintas actividades, todas las cuales tienden a fortalecer y garantizar el ejercicio pleno de derechos. Las actividades son las siguientes:

a) Fortalecimiento Familiar y Comunitario: tiene como objetivo garantizar que los NNyA puedan efectivamente desarrollarse en un entorno familiar con el fin de prevenir la institucionalización y el ingreso al circuito de calle de los mismos. Se brinda a través de Equipos Zonales distribuidos geográficamente en el ámbito de toda la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

b) Prácticas socioeducativas laborales: a través de cursos de capacitación en Coopa, Talleres de Bajo Flores. Se encuentra dirigido a adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad social.

Acompañantes hospitalarios y terapéuticos: en el primero de los casos se presenta como un servicio de asistencia y cuidados socio-afectivos alternativos a lo familiar, promoviendo el fortalecimiento de los vínculos referenciales donde las situaciones de vulnerabilidad social incrementan las dificultades o la ausencia de un adulto responsable para atender a los niños/as o adolescentes hospitalizados. Por otro lado, el acompañamiento terapéutico se presenta con la finalidad de brindar en forma complementaria, servicios de apoyo asistencial (terapéuticos y sociales) tendientes a optimizar el tratamiento de su salud mental y evitar de esta manera su institucionalización psiquiátrica.

c) Prevención y Atención Integral a Niñas/os y Adolescentes en situación de Explotación Sexual Comercial: Prevenir situaciones de explotación sexual comercial infantil y brindar atención integral a niños, niñas y adolescentes que se encuentran en esta situación y articular con diversos actores gubernamentales y no gubernamentales, brindando acompañamiento a niñas/os y adolescentes afectadas/os por esta problemática, desde una perspectiva de protección integral de los derechos.

### **Línea de tiempo y adecuaciones**

La línea de tiempo trazada en la ciudad tiene un recorrido particular, ya que esta línea arranca en 1996, con la sanción de la Constitución de la Ciudad y las primeras elecciones para Jefe

de Gobierno. Posteriormente, sigue con la sanción de la ley 114, de 1998, la creación del CDNNyA y su puesta en funcionamiento que recién se realizó en 2000. En diciembre de 2007 se produjo un cambio de signo político en el gobierno de la Ciudad, ingresa al Poder Ejecutivo un partido conservador de centro derecha, desplazando al progresismo. Ese grupo político de corte liberal continúa gobernando hasta la actualidad.

La cuestión política, con sus cambios ideológicos marcados a determinado el ritmo de los cambios normativos y también de la implementación a través de las políticas sociales y su gestión. Esto ha impactado de lleno en las acciones concretas que se han llevado a cabo para efectivizar en lo cotidiano la forma del ejercicio de derechos de los niños, niñas y adolescentes. Estas tensiones han tenido sus expresiones en las decisiones políticas que se expresado de distintas formas concretas en las políticas sociales, desde desviaciones y reducciones presupuestarias, reducciones de personal, acuerdos con los distintos poderes del Estado para imponer determinadas interpretaciones a la normativa, entre otras manifestaciones.

En el territorio de la Ciudad, la convivencia normativa fue aún más compleja, ya que, poco tiempo después de sancionarse su Constitución, en 1998 la legislatura local sancionó la ley 114, de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Ésta incluye una reforma profunda del sistema normativo aplicable a la infancia en la ciudad, creando nuevas instituciones y procedimientos, los cuales debían garantizar la protección mediante medidas y procedimientos eficaces.

La Ciudad de Buenos Aires, desde la reforma constitucional de 1994, presenta un status jurídico sui generis, en tanto es un gobierno autónomo asimilable a una provincia, con facultades propias de legislación y jurisdicción. Como consecuencia de la ley 24.588 promulgada el 27/11/1997, también denominada “ley Cafiero”, las facultades de jurisdicción se vieron limitadas a los fueros contencioso administrativo local y al contravencional y de faltas. A la fecha, se han suscripto convenios de transferencia progresiva de competencias penales de la justicia ordinaria en el ámbito del Poder Judicial de la Nación, al Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires; pero, todavía hay delitos que no han sido transferidos, así como tampoco el resto de la justicia ordinaria, tal es el caso de los juzgados civiles con competencia exclusiva en asuntos de familia, responsables del control de legalidad de la medida excepcional que adoptan los organismos administrativos competentes en el ámbito local, léase el Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la ciudad de Buenos Aires. Asimismo, el art. 1 del Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires, adopta un criterio subjetivo de competencia, por lo que toda acción que

tenga por actor o demandado al gobierno de la ciudad de Buenos Aires, independientemente de la materia, debe ser interpuesta ante el fuero contencioso administrativo y tributario local.

En consecuencia, en materia de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes que habitan en la ciudad de Buenos Aires, existe una doble jurisdicción, en tanto sus derechos emergentes de la responsabilidad parental son juzgados en el ámbito del poder judicial nacional (justicia de familia), pero el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales tramita por ante la justicia contencioso administrativa del poder judicial de la ciudad de Buenos Aires.

Esto significa un obstáculo para la implementación del Sistema de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, como bien lo ha analizado la Dra. Basso (2017/18) en múltiples artículos, pretende operativizar la interdependencia de los derechos humanos de la infancia.

### **Conclusiones parciales**

Los cambios introducidos mediante la legislación aplicable a los niños, niñas y adolescentes de la ciudad deberían haber modificado los objetivos y las formas de abordaje de la infancia a través de la política social, la cual debe dar cuenta del cambio de paradigma.

La prioridad establecida desde las normas para la infancia más desaventajada de la Ciudad de Buenos Aires es ineludible. Esta jerarquía otorgada a las gestiones públicas que involucran a NNYA en general y aquellos víctimas de violencia y explotación sexual, le han dado un sentido social determinado a esas experiencias. Ese sentido social en particular ha sido reforzado incorporándolo explícitamente a los textos normativos de menor jerarquía, en el intento por hacer efectivas las políticas sociales.

¿Están respondiendo actualmente las políticas sociales a los desafíos que establece hoy la erradicación de la violencia sobre la infancia? Un examen de esta naturaleza es fundamental a la hora de pensar en sistemas integrados o integrales de políticas sociales para la protección para la niñez y la adolescencia.

¿Está vigente la prioridad establecida normativamente? ¿Existen condicionantes relativos a la persistencia de las prácticas de gestión tutelares que condicionan la efectivización de las políticas sociales para este grupo de la infancia? ¿Son las acciones de la gestión suficientes para erradicar las causas de esas violencias? ¿Cuál es el sentido de las acciones concretas llevadas adelante desde los dos órganos específicos de intervención? ¿Existe en el sentido dado a las acciones Estatales alguna relación con el sufrimiento de este grupo de niños, niñas y adolescentes? ¿Cuánto peso tiene la invisibilización de este grupo de niños, niñas y adolescentes como víctimas de violencia y explotación sexual? Estas preguntas sobre la realidad social del grupo abordado intentan encontrar

respuestas a lo largo de la investigación en el análisis de los datos estadísticos y presupuestarios recopilados, las experiencias de los niños, niñas y adolescentes; en las experiencias de los agentes que llevaron adelante las acciones de la política social.

## Capítulo 4

### Instituciones Estatales. Políticas públicas específicas. Panorama presupuestario

#### Introducción

El objetivo del presente capítulo consiste en la indagación de las prácticas de gestión sobre la infancia y la adolescencia en situación de calle y en situación de explotación sexual estando en calle en la CABA, desde las políticas sociales dirigidas a dicha población. Los programas llevados adelante por el CDNNyA y la DGNyA para esta población abordada, información sobre su implementación y diseño, las prácticas de gestión ejecutadas en su implementación incluyendo un panorama presupuestario.

Retomando a Ozlak y O'Donnell (1984) se abordan las políticas públicas como un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinados permiten inferir la posición predominante del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad.

Robert Castel (2003) afirma que la vulnerabilidad está caracterizada por la precariedad laboral, la fragilidad de los soportes relacionales y redes de sociabilidad, junto con los sistemas de protección, que permiten sostener a las personas frente a las incertidumbres e imponderables que generan situaciones de inestabilidad.<sup>22</sup>

En este sentido, conforme a los últimos datos disponibles, se puede afirmar que la situación de pobreza afecta más intensamente a aquellos hogares que habitan en villas, asentamientos y NHT, a la franja etaria que va de los 0 a los 19 años, a los hogares con presencia de menores de 13 años, a los desocupados, a aquellos cuyos jefes de hogar tienen un menor nivel educativo y a los que presentan mayores niveles de informalidad laboral.

Como aspecto distintivo del fenómeno de la vulnerabilidad social se profundiza su relación e impacto con la infancia, campo de estudio que se ha denominado *infantilización* de la pobreza.

Como señala la UNICEF: La vulnerabilidad económica y social es un foco central en la definición de protección social basada en una comprensión de la pobreza y las privaciones multidimensionales y dinámicas. El Estado Mundial de la Infancia de 2005 sentó el precedente para el enfoque de UNICEF sobre la pobreza infantil: “Los niños y las niñas que viven en la pobreza sufren una privación de los recursos materiales, espirituales y emocionales necesarios para

---

<sup>22</sup> Es importante señalar que Castel afirma que el individuo ha necesitado históricamente de ciertos “soportes” –condiciones sociales de existencia–, que le permitan acceder al reconocimiento social. En un principio la propiedad privada fue el soporte principal del individuo. Posteriormente se constituyen las protecciones y regulaciones sociales como la forma adecuada para brindar soportes al individuo moderno.

sobrevivir, desarrollarse y prosperar, lo que les impide disfrutar sus derechos, alcanzar su pleno potencial o participar como miembros plenos y en pie de igualdad de la sociedad.”<sup>23</sup>

### Cuestiones generales

En la Argentina, entre el 25% y el 32% del total de niñas y niños son pobres (UNICEF 2016).<sup>24</sup> Otras estimaciones privadas señalan que la pobreza infantil asciende al 36.5% y 12.1% de indigencia.<sup>25</sup> Esto implica una cifra que oscila entre 3,3 y 4 millones de niñas y niños. En el caso de la CABA la población con NBI es más numerosa en el grupo 0-19 años respecto del promedio de la población total, de acuerdo al Censo de Población 2010:

**Cuadro N° 2**  
**Porcentajes de la población con NBI, por grupos de edad.**  
**CABA 2010**

Grupo de Edad (años)	Con NBI (%)
Total CABA	7
0 – 4	13,4
5 – 9	12,2
10 - 14	11,2
15 - 19	9,6

**Fuente:** DGEyC (GCBA) en base a datos del INDEC Censo Nacional 2010

De la misma manera, si se toma a la población de 0 a 14 años (cuadro N° 2) es posible observar que la pobreza e indigencia por ingresos en este grupo etario, es mayor que en el promedio de la población total de la Ciudad (58% y 87% respectivamente).<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> UNICEF utiliza como metodología de medición y análisis de la pobreza el enfoque multidimensional que entiende la existencia de múltiples privaciones entendidas como “necesidades esenciales no satisfechas o derechos fundamentales no ejercidos por niños, niñas y adolescentes. A cada derecho le corresponde una privación”. [https://www.unicef.org/argentina/spanish/monitoreo\\_Pobreza\\_Completo.pdf](https://www.unicef.org/argentina/spanish/monitoreo_Pobreza_Completo.pdf)

<sup>24</sup> UNICEF Argentina. *Bienestar y pobreza en niñas, niños y adolescentes*. Buenos Aires. 2016. En: [https://www.unicef.org/argentina/spanish/monitoreo\\_Pobreza\\_Completo.pdf](https://www.unicef.org/argentina/spanish/monitoreo_Pobreza_Completo.pdf)

<sup>25</sup> IPYPP. Instituto Pensamiento y políticas públicas. Abril 2014.

<sup>26</sup> Se solicitó a la DGEyC de la Ciudad la información desagregada por zonas, que no fue remitida.

**Cuadro N° 3**  
**Porcentajes de la población por ingresos menores a CA y CT**  
**según grupo de edad. CABA 2013**

	Ingresos menores CA (%)	Ingresos menores CT (%)
Total CABA	4.9	25.2
0 - 14 años	10.5	44.9

**Fuente:** DGEYC. OPSIS Informe “*Condiciones de vida en la CABA*” Nov. 2014

La estructuración de la asistencia brindada parece vincularse con supuestos de gradación de la vulnerabilidad social y con estrategias generales de intervención (Llobet, Litichever, Magistris, 2012). Creado por ley en 2005 y aún vigente, la CABA desarrolla el programa de Transferencia Condicionada de Ingresos (TCI) “Ciudadanía Porteña”. El objetivo del Programa es “disminuir los niveles de desigualdad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.<sup>27</sup> Para ello, otorga un subsidio mensual a través de una tarjeta de débito recargable para la compra de “alimentos, productos de limpieza e higiene personal, útiles escolares y combustibles para cocinar”.<sup>28</sup> Se incluye también el “Ticket Social”, cuyo objetivo es “garantizar el acceso a productos de primera necesidad a las familias residentes en la Ciudad en situación de pobreza y/o inseguridad alimentaria”, a través de la transferencia de dinero por medio de una tarjeta magnética para que las familias puedan adquirir sus alimentos, productos de limpieza, higiene personal y combustible, en la red de comercios y supermercados adheridos al programa.

En el ámbito de la Ciudad, el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat del Gobierno de la CABA es la autoridad de ejecución programática de las políticas públicas sociales de infancia y adolescencia y, en tal carácter, resulta el área de Gobierno responsable de organizar y brindar las prestaciones necesarias para dar respuesta a los derechos sociales establecidos en el artículo 42.c de la ley (nacional) 26.061<sup>29</sup>. En tanto que el CDNNyA, por sí o a través de las Defensorías Zonales, es el organismo que adopta las medidas individuales de protección

El objetivo de las políticas públicas según esta ley es la protección integral de los niños, niñas y adolescentes mediante la aplicación de las pautas fijadas por su artículo 4º, las cuales son:

<sup>27</sup><http://www.buenosaires.gob.ar/desarrollosocial/ciudadaniaportena/programa-ciudadania-portena>

<sup>28</sup>El monto varía de acuerdo a los ingresos y la conformación del grupo familiar. Además los condiciona al cumplimiento de obligaciones en salud y educación por parte de los perceptores.

<sup>29</sup> Ver Cap. 2 donde se desarrolla más extensamente el contenido de la ley.

-fortalecimiento del rol de la familia en la efectivización de los derechos de niñas, niños y adolescentes;

-descentralización de los organismos de aplicación y de los planes y programas específicos de las distintas políticas de protección de derechos, a fin de garantizar mayor autonomía, agilidad y eficacia;

-gestión asociada de los organismos de gobierno en sus distintos niveles en coordinación con la sociedad civil, con capacitación y fiscalización permanente, y

-organización de redes intersectoriales locales.

Ley 114 de la Ciudad, cuyo objeto es la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, debe entenderse como ampliatoria de los derechos reconocidos en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño, los Tratados Internacionales en los que el Estado Argentino sea parte y la Constitución de la CABA.

### **Las políticas públicas del CDNNyA para el grupo de NNyA en situación de violencia por estar en calle**

La gestión de este organismo se inició en el año 2000. Como hitos históricos tomaremos los períodos anuales que van de 2000 a 2007 y de ese año a 2015. Esto se explica ya que en 2007 se concretó el proceso de transferencia de las competencias y servicios de infancia del ámbito nacional al ámbito de la Ciudad, como consecuencia de la implementación de la ley 26.061. En la práctica concreta esto implicó el aumento de la demanda a través de la derivación efectuada desde los Juzgados Civiles y Penales de *menores* de todas las situaciones antes tituladas *protecciones de persona, expedientes tutelares* y otras intervenciones basadas en el *viejo sistema*.

La transferencia de los servicios y programas ha suscitado diversas tensiones.

El Sistema de Protección Integral basado en la ley 114 y respaldado en la ley nacional 26.061 requiere de tres componentes centrales:

-la concepción de los niños y adolescentes como sujetos de derechos de acuerdo a la doctrina de los tratados internacionales de derechos humanos;

-la existencia de dispositivos administrativos especializados que permitan desarrollar estrategias para restituir derechos vulnerados, y

-el desarrollo de programas sociales de inclusión de carácter universal, para garantizar el conjunto de derechos consagrados.

### **Programa contra la explotación sexual y laboral infantil (PETI)**

Dentro del CDNNyA existe un programa específico que atiende a estos grupos de niños, niñas y adolescentes: el Programa contra la explotación sexual y laboral infantil (PETI). Los demás

programas del CDNNyA muchas veces acompañan las intervenciones del PETI, ya sea en situaciones de emergencia o para el abordaje y salida de la situación de explotación sexual.

El PETI surge de la ley de la Ciudad 937 del año 2003 que tiene como objetivo detectar, contactar, prevenir y contribuir a la erradicación de todas las formas de explotación laboral de niños, niñas y adolescentes, atendiendo a los chicos afectados por estas problemáticas y a sus familias, y brindar los recursos necesarios para fortalecer su revinculación familiar y educativa.

Se distinguen dos formas de trabajo infantil: *invisible* (trabajo en talleres y trabajo doméstico) y *visible*, es decir aquellos niños/as y jóvenes que trabajan en el espacio público, solos o acompañados.

El *Módulo de Acompañamiento a víctimas de Explotación Sexual Comercial* ha sido incluido como parte integrante del Programa general *contra toda forma de explotación*, dado que el modelo de intervención se corresponde, en líneas generales, con la tarea desarrollada para la prevención del trabajo infantil en calle.

De acuerdo con estas definiciones conceptuales y considerando las situaciones de trabajo infantil que pueden darse en la Ciudad, se establecieron distintas estrategias y modalidades de abordaje.

En el Manual de Procedimientos Interno del organismo, se estableció que el PETI:

- aborda aquellas situaciones de explotación sexual y de trabajo infantil de niñas, niños y/o adolescentes;

- realiza las acciones correspondientes a fin de prevenir y/o hacer cesar las situaciones de explotación sexual y de trabajo infantil, coordinando con distintas áreas del CDNNyA como: Guardia Permanente de Defensa de Derechos, si se trata de una situación de emergencia que comprometa la restitución inmediata de un derecho, Centro de Atención Transitoria, Defensorías Zonales;

- mantiene niveles de articulación y coordinación de acciones con otras áreas del GCABA integrantes del Plenario del CDNNyA y con los organismos competentes en niñez del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, y

- articula con otros programas del organismo y con otras instituciones, en particular con la Secretaría de Educación de la Ciudad de Buenos Aires, con el Programa de Recuperadores Urbanos de la Ciudad de Buenos Aires, con el Poder Judicial y el Ministerio Público nacionales.

El PETI previene, detecta e interviene a los fines de erradicar el trabajo infantil en cualquiera de sus modalidades, así como también las situaciones de explotación sexual y trata.

A lo largo de los años, el objetivo del PETI ha cambiado: en sus comienzos estaba dedicado a la detección e intervención en casos concretos, mientras que con el paso del tiempo sus objetivos

tienden a concentrarse en tareas de difusión a través de campañas de concientización contra la explotación sexual infantil y, sobre todo, contra el turismo sexual infantil.

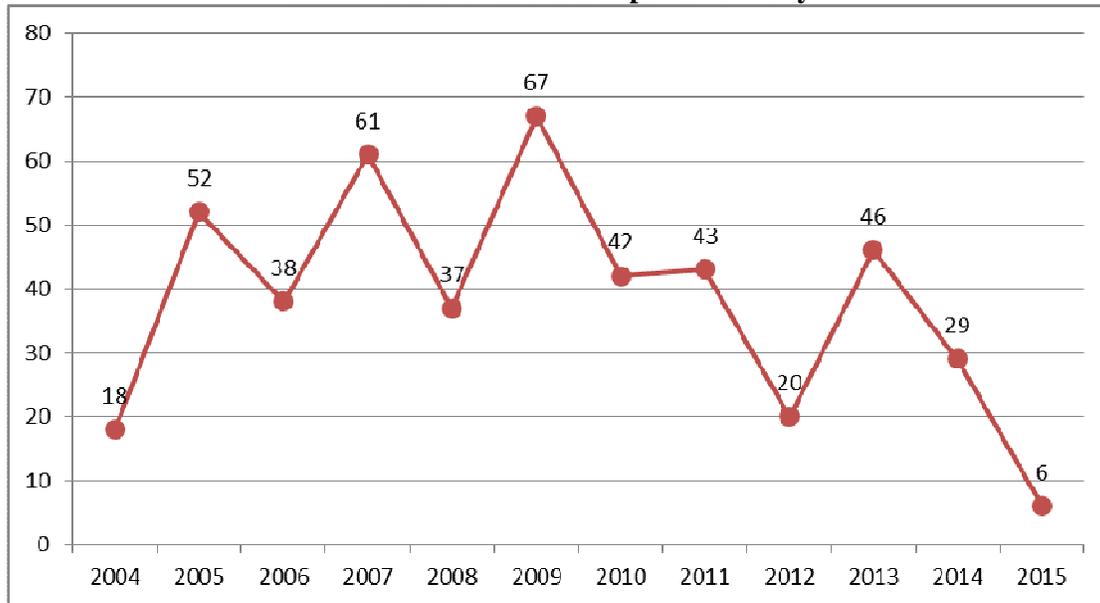
Durante 2008 el programa se reformuló: se ampliaron las tareas que venían realizando los operadores y se sumaron nuevas acciones tendientes a incluir otros componentes que favorecen el abordaje integral de la problemática. El PETI estaba integrado por 10 operadores. Informan en los anuarios estadísticos de ese año y en los informes específicos de ese programa haber trabajado con 35 casos de ESCNNyA ese año.

En 2009, con la misma dotación de trabajadores, fueron atendidos 67 casos de ESCNNyA.

Del total de intervenciones comunicadas durante el año 2015, que llegaron a 161, tan solo 6 de los casos abordados fue por ESCNNyA.

El número de casos de explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes atendidos por este programa fue zigzagueante, como puede observarse en el gráfico siguiente:

**Gráfico N° 3**  
**Casos ESCNNA atendidos por el CDNNyA**



**Fuente:** Realización propia en base a los informes del Programa

Este programa del CDNNyA fue evaluado por la Auditoría General de la ciudad, lo que produjo el Informe Auditoría PROYECTO: 9.09.05. En el mismo, los auditores establecieron que el Consejo de Derechos no lleva adelante todas las acciones de exigibilidad frente a los Entes del Estado, con el fin que se cumpla con la ejecución de políticas públicas que garanticen los derechos de niñas, niños y adolescentes, conforme está establecido en sus obligaciones.

Continúa el informe con los programas específicos “Atención de Situaciones de Emergencias” del Departamento Programa Contra toda Forma de Explotación. Los resultados de la muestra obtenida (5 actuaciones) permitieron determinar que: a) En el 80 % de la muestra (4 de 5

actuaciones), la intervención no se hizo de manera inmediata. b) En el 20% de la muestra (1 de 5 actuaciones), cuando los operadores se dirigieron al lugar denunciado, no tuvieron contacto con los niños, niñas y adolescentes y en aquellas actuaciones en los que sí pudieron hacerlo fue debido a que los mismos desarrollaban habitualmente las actividades en el lugar. c) En el 60% de la muestra (3 de 5 actuaciones), los operadores han contactado al niño, niña o adolescente, confirmando que se encontraban realizando actividades laborales, pero en las actuaciones no consta que se haya producido el cese de la misma.

Surge del análisis efectuado por la AGCBA que el CDNNyA no cumplimenta el Art. 9º de la Ley 937, en lo que hace a su interrelación con las Áreas de Gobierno competentes en materia de Desarrollo Social, Salud, Educación, Derechos Humanos y Trabajo.

Por otra parte en aquellas actuaciones en los que se realiza una derivación a otro organismo vinculado con esta problemática, no queda constancia de registros de seguimientos de los niños, niñas y adolescentes atendidos.

Algo extremadamente importante que se establece en este informe de la AGCBA está relacionado a las estrategias aplicadas, ya que tiene directa vinculación con lo que establece la nueva normativa de infancia, y es lo respectivo a los objetivos y estrategias que se deben plantear los equipos de agentes públicos. La AGCBA sostiene que pudo constatarse que las mismas se encuentran restringidas a la búsqueda de un lugar de alojamiento para los niños, niñas y/o adolescentes involucrados en alguna forma de explotación laboral o sexual, estrategia que se encuentra obstaculizada por las limitaciones en la cantidad de vacantes disponibles, ello vinculado con las dificultades de articulación con otros organismos o programas.

Y prosigue: “No se observaron acciones de articulación institucional con Organismos Nacionales, Provinciales y de la Ciudad, tendientes a erradicar la situación o provocar algún tipo de cambio en la problemática de los niños, niñas y adolescentes, limitándose la intervención a detectar y derivar a los mismos a las Defensorías Zonales o al servicio asistencial local más cercano a la dirección de residencia, siendo una de sus responsabilidades la de articular el seguimiento de estas familias. La falta de seguimiento de la situación abordada una vez realizada la derivación por el Departamento impide conocer si se ha realizado una denuncia, objetivos principales del programa o si ha cesado la situación de vulneración de derechos. La estrategia o línea de acción acordada por el equipo interviniente se encuentra limitada a la obtención del recurso que permita la interacción o alojamiento del adolescente en una institución (propia o conveniada) que preste el servicio adecuado. En los casos de actividades que realizan los niños, niñas y adolescentes en situación de calle (solos o acompañados) y que responden a la categoría de *estrategia de supervivencia*, la

situación excede las posibilidades del Departamento, pues el abordaje depende de la articulación con otros organismos o programas.”

Esta cuestión de falta de acceso a la justicia, falta del ejercicio a ser oídos será retomada específicamente en el capítulo 9 de este trabajo.

El Equipo del PETI tiene como uno de sus ejes de trabajo la canalización de las denuncias a través de la Dirección General Técnica, Administrativa y Legal del CDNNyA. En relación con este objetivo articulan con la Oficina de Asistencia a la Víctima (OFAVI), dependiente de la Procuración General de la Nación, para que se realicen las investigaciones pertinentes. También, desde su creación, en 2003, articulan con la Fiscalía especializada en delitos contra la Integridad Sexual (UFI – SEX).

Este equipo de trabajo ha tomado contacto con diversas situaciones de explotación sexual que se producen en zonas específicas de la Ciudad. La tarea en una zona específica consiste en contactar referentes barriales para que puedan aportar en la recolección de datos, sistematizarlos, presentar los informes pertinentes, evaluar la situación y realizar las denuncias legales específicas. Posteriormente se procede a contactar a los niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual que se encuentran en la zona. A partir de esto se realiza el acompañamiento y la articulación interinstitucional creando una red de trabajo. Cada una de las zonas identificadas como lugares en donde se presentan situaciones de explotación sexual tiene particularidades en relación con las condiciones en las que se encuentran los chicos/as, con la existencia o no de redes de explotación, con los lugares en donde ésta se da. Las zonas trabajadas se encuentran en los barrios de Zavaleta, Pompeya, Constitución, la Boca, Once, entre otras. Estos trabajos no se han sostenido en todos los años de gestión, conforme informa el programa<sup>30</sup>.

En 2008 este módulo de trabajo pasó a la DGNyA.

### **Programa Contra toda forma de explotación**

El Programa tiene por objetivo garantizar la erradicación del trabajo infantil implementando los dispositivos y acciones adecuados para atender esta problemática y prevenir, detectar y asistir a la población afectada<sup>31</sup>.

El Programa implementa dos líneas de acción relativas al Trabajo Infantil y a la Explotación Sexual y Comercial.

---

<sup>30</sup> En el capítulo 7, se abordará una de estas experiencias territoriales, la desarrollada en las zonas de Pompeya y Zavaleta.

<sup>31</sup> <http://www.buenosaires.gob.ar/cdnnya/trabajo-infantil-y-explotacion-sexual>. No existen datos desagregados por año. Octubre 2016.

Cabe destacar que las situaciones de explotación sexual nunca superaron el 22,3% del total de las intervenciones del Programa. Asimismo, las fluctuaciones en la cantidad de situaciones abordadas no pueden dejar de leerse en relación a decisiones de la gestión y al marco legal que aplican.

**Cuadro N° 4**  
**Programa “Trabajo Infantil y Explotación Sexual”**  
**Cantidad de beneficiarios. Años 2011-2015<sup>32</sup>**

Actividad	Cantidad NNyA
Trabajo infantil	1206
Explotación sexual y comercial	77
Otros	12
Total	1295

**Fuente:** Consejo de los Derechos de Niñas, niños y adolescentes. CABA

Y no se debe olvidar el rol de la invisibilización en esta problemática que mantiene un rol fundamental en sostener fuera de la esfera pública esta cuestión.

### **Programa de Salud para Niños y Adolescentes en Situación de Calle**

Este dispositivo surgió de un convenio entre el CDNNyA, la Secretaria de Salud de la Ciudad de Buenos Aires y la Asociación Civil *Amanecer*, y tenía como objetivo ser la puerta de ingreso para los chicos y chicas contactados en situación de calle al sistema de salud. Si bien se trata de un programa transversal, por las características de la población que atendía, se encontraba en contacto y articulación permanente con el PETI.

El Móvil Sanitario funcionó con un plantel de médicos y enfermeros de la Secretaría de Salud de la ciudad y con operadores de *Amanecer* y del CDNNyA, que recorrían distintas zonas de la Ciudad. Los operadores contactaban a los chicos y se los invitaba a subir al móvil. Allí, los atendía el médico y de considerarlo pertinente realizaba la derivación a un centro de salud de la zona o bien a un hospital.

Este programa funcionó durante 2006 y 2007.

---

<sup>32</sup> No hay información desagregada por año.

## **Las políticas públicas de la DGNyA para los NNyA en situación de calle y que estando en calle padecen explotación sexual**

La atención a la niñez y adolescencia en situación de vulnerabilidad social es el programa de política pública desde el cual se articulan las políticas para estos grupos.

La DGNyA, que depende del Ministerio de Desarrollo Social y Hábitat, desarrolla distintas actividades generales, entre las cuales se encuentran las políticas específicas para los grupos de NNyA víctimas de violencia por encontrarse en situación de calle y víctimas de explotación sexual en la misma situación.

En cuanto al tipo de agentes con el que cuentan estos programas específicos en los que se aborda al grupo de NNyA en situación de violencia por estar en calle, se trata de profesionales de distintas disciplinas, abogados, trabajadores sociales, sociólogos, antropólogos, psicólogos, profesores. Estos profesionales ocupan cargos jerárquicos directivos y conforman los equipos de trabajo de los distintos programas.

En materia de operadores de calle, es decir aquellos agentes que realizan el trabajo de contacto con el grupo abordado, quienes directamente deben practicar la escucha y observación de las situaciones en calle, que son el agente pasivo del derecho a ser escuchado que les asiste a los NNyA en situación de calle, en su mayoría son trabajadores que pueden ser profesionales o estudiantes, pero en su gran mayoría no responden a una sola profesión, hay operadores de múltiples disciplinas como pedagogos, educadores y otras.

Al presentar esta política social en su página web, sostiene la DGNyA en sus propios términos: [b]uscamos implementar circuitos y programas de atención directa, tanto en la calle como en centros institucionales propios y bajo convenio, para todos los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad social en la Ciudad, a fin de garantizar el ejercicio de sus derechos y la restitución de aquéllos que les hayan sido vulnerados.<sup>33</sup>

Según la DGNyA: [u]n equipo de operadores que recorre a diario las calles de la Ciudad, actúa en zonas críticas conteniendo y atendiendo las necesidades particulares de cada niño/a o adolescente, al mismo tiempo que les da a conocer las distintas alternativas disponibles para salir de su situación de calle<sup>34</sup>.

El trabajo está organizado de acuerdo a distintos niveles de intervención, según la información que brindan desde las DGNyA:

---

<sup>33</sup> <http://www.buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/ninezyadolescencia/ninez>. Octubre 2016

<sup>34</sup> <http://www.buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/ninezyadolescencia/acogimiento/vulnerabilidad-social>. Octubre 2016

En Primer nivel se trabaja directamente con los niños, niñas y adolescentes en situación de calle a través de:

-Equipo Móvil: un equipo de operadores que recorre a diario las calles de la Ciudad, actúa en zonas críticas conteniendo y atendiendo las necesidades particulares de cada niño/a o adolescente, al mismo tiempo que les da a conocer las distintas alternativas disponibles para salir de su situación de calle.

Atiende las situaciones de emergencia y alta vulnerabilidad social de niñas, niños y adolescentes en situación de calle en la CABA. Conforme informa la DGNyA, el equipo está conformado por profesionales que desarrollan un servicio de detección y contención en calle. Se acude a los lugares de la Ciudad también a solicitud de los habitantes de los distintos barrios, que requieren la intervención por las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en situación de calle, a los efectos de brindarles atención y ofrecerles la inclusión en el programa.

Informa la DGNyA<sup>35</sup> que se elabora una estrategia de acercamiento al niño que permita construir lazos de confianza como para generar cambios en la situación. Sostienen desde el programa que se busca iniciar un vínculo que le resulte confiable intentando encontrar su interés en querer superar la situación de calle. A partir de lograr este primer vínculo de confianza se le ofrece al niño la posibilidad de incluirse en alguno de los programas que atiende esta población. Se le facilita el 0800-777-6242 para comunicarse en forma inmediata con el servicio.

- Centro de Atención Integral a la Niñez y Adolescencia (CAINA): centro de día, se trata de un espacio de trabajo diurno destinado a que los niños/as y adolescentes que trabajan, viven o deambulan en la calle puedan ir elaborando estrategias que contribuyan a que de a poco se alejen de ella.

-Paradores y hogares de tránsito: son espacios de contención creados para que los niños/as y adolescentes puedan atender sus necesidades básicas mientras el Gobierno de la Ciudad trabaja en una solución definitiva para su situación de vulnerabilidad social. Los Paradores son cinco para toda la CABA.<sup>36</sup>

- Parador Niños y Adolescentes Sin Fronteras, para adolescentes varones de 12 a 15 años, situado en Cochabamba 3565, comuna 5.
- Parador Nueva Vida, mixto para niños, niñas de hasta 12 años y adolescentes mujeres de 12 a 18 años, situado en Avelino Díaz 1925, comuna 7.

---

<sup>35</sup> <http://www.buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/ninezadoloscencia/acogimiento/vulnerabilidad-social>.  
Octubre 2016

<sup>36</sup> <https://www.buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/ninezadoloscencia/acogimiento/paradores>

- Centro de Atención Integral a la Niñez y Adolescencia (CAINA) - Avenida Paseo Colón 1366, en la comuna 4.
- Centro de Día y Noche La Boquita - Avenida Caseros 805, en la comuna 4.
- Centro de Día y Noche La Balsa - General Urquiza 48 en la comuna 3.

El Segundo nivel de intervención se trabaja a través de hogares propios de atención integral para niños/as y adolescentes, al igual que a través de hogares bajo convenio con ONG. El objetivo anunciado es brindarles a los niños/as y adolescentes una atención integral hasta tanto *se superen* las situaciones por las cuales fueron derivados. Así lo informa la DGNyA.<sup>37</sup>

El Tercer nivel de intervención es donde se desarrolla el *proceso de egreso* de los niños/as y adolescentes a través de diferentes alternativas de *desinstitucionalización* como, por ejemplo, adopción, regreso a la familia de origen o referentes afectivos, acogimiento y proyectos de autovalimiento, entre otros.

La DGNyA tiene a su cargo la gestión de los hogares (más de 40 instituciones de alojamiento para NNyA)<sup>38</sup> y paradores (unas 5 instituciones). La ley (de la Ciudad) 445 contiene la definición de los paradores, en su artículo 2º, como “casas abiertas que forman parte del circuito de atención integral a niños, niñas y adolescentes de y en la calle hasta los 18 años de edad. Los mismos funcionarán todos los días y durante las 24 horas”. Si bien este es el mandato legal, la mayoría de los paradores solo funciona durante el día.

La DGNyA tiene dos categorías con las cuales se ha cuantificado la atención a este grupo: Niños en situación de calle, a los que se les brindó atención por primera vez a fin de ofrecerles la inclusión en los programas de la niñez y Niños que permanecieron al menos un día en un hogar.

De acuerdo con el GCBA, los paradores otorgan alojamiento y atención con una modalidad convivencial, brindando alimentación, vestimenta, salud a través de efectores públicos, educación articulando con las escuelas públicas, etc. “El ingreso de los NNyA a los paradores se lleva a cabo cuando sostienen en el tiempo la concurrencia y adaptación a los Centros de Día/Noche y toda vez que los profesionales lo estimen pertinente”<sup>39</sup>.

Una de las estrategias implementada por el GCBA es el ya mencionado CAINA. Se realizan coberturas básicas como alimentación, control sanitario, acompañamiento a servicios médicos y odontológicos, actividades culturales y recreativas, educación no formal, entre otras. También se abordan estrategias tendientes a la re-vinculación familiar y/o derivación a hogares permanentes. De acuerdo a la información oficial, en 2015 al CAINA asistió a 1.860 NNyA. Si se observa la serie

---

<sup>37</sup> Idem anterior.

<sup>38</sup> <https://www.buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/ninezyadolescencia/acogimiento/hogares>

<sup>39</sup> <http://www.buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/ninezyadolescencia/acogimiento/paradores>. octubre 2016.

histórica, se comprueba que desde 2008 el número ha aumentado considerablemente, con algunos períodos de baja, pero con un aumento del 98% para el período 2008/2015.

Conforme informa la DGNyA, el CAINA tiene por objetivo ofrecer a niñas, niños y adolescentes que viven en la calle, atención a partir de la cual puedan elaborar desde sus singularidades, y en forma conjunta, diferentes estrategias que apunten a mejorar la calidad de vida, a disminuir los riesgos y vulneración de derechos de la situación de calle y a un alejamiento paulatino de ella.

Los destinatarios son niñas, niños y adolescentes en situación de calle en la Ciudad, cuyas edades oscilan entre los 8 y 18 años, aunque este universo puede ampliarse hacia menores de 8 años (hermanos y/o hijos de los/as adolescentes que concurren a la Institución). Es un centro de día al que concurren espontánea y voluntariamente. Está abierto durante todo el año, de lunes a viernes de 8:30 a 16

**Cuadro N° 5**  
**Asistentes al CAINA por grupo de edad. Ciudad de Buenos**  
**Aires. Años 2008/2015**

Año	Grupo de edad (años)					
	Total	Hasta 12	12 - 15	16 - 18	19 y más	Ignorado
2008	939	105	310	328	115	81
2009	622	.	.	.	.	.
2010	535	.	.	.	.	.
2011	450	.	.	.	.	.
2012	1.986	193	908	661	215	9
2013	1.743	195	597	774	177	.
2014	2.121	393	778	903	47	.
2015	1.860	189	669	718	186	98

**Fuente:** Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) sobre la base de datos del Ministerio de Desarrollo Social. Dirección General de la Niñez. Centro de Atención Integral de la Niñez y Adolescencia.

Según la DGNyA, al mes de diciembre de 2015 se habían identificado 181 niños, niñas y adolescentes en situación de calle de acuerdo con el último pedido de información pública realizado. Este número contrasta con los 1.860 NNyA que asistieron al CAINA en 2015; tampoco hay información sobre la periodicidad de la permanencia en la institución que permita realizar una comparación.

**Cuadro N° 6**  
**Promedio mensual de asistentes al Centro de Atención Integral a Niños/as y Adolescentes (CAINA) por procedencia. Ciudad de Buenos Aires. Años 2009/2015**

Lugar de procedencia	Promedio mensual de asistentes						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total	899	179	1.691	1.986	1.743	2.121	1.860
Ciudad de Buenos Aires	69	9	180	174	228	314	237
Gran Buenos Aires	674	147	1.323	1.598	1.400	1.557	1.262
Resto de Buenos Aires	55	11	104	156	33	38	48
Otras provincias	16	5	41	17	40	54	30
Exterior	.	.	1	6	.	3	.
Sin información	85	7	42	35	42	155	283

**Fuente:** Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) sobre la base de datos del Ministerio de Desarrollo Social. Dirección General de la Niñez. Centro de Atención Integral de la Niñez y Adolescencia.

La AGCBA realizó un informe respecto al funcionamiento del Equipo Móvil de la DGNyA, dentro del informe general *CODIGO DE PROYECTO: 9.13.07 NOMBRE DEL PROYECTO: "Línea 108 – Atención Social Inmediata"*. Allí establece que al contactar a la Línea 102 por situaciones de calle, ésta deriva a la Línea 108, que articula directamente con el Equipo Móvil. La población beneficiaria tiene residencia en la CABA, pero también colaboran con actuaciones de niños y adolescentes de la Provincia de Buenos Aires. La cantidad de llamadas recibidas respecto de personas en situación de calle en 2012 fue 47.387. Específicamente, respecto a solicitudes de intervención del Programa Chicos de la Calle se recibieron 15.565 llamadas ese año.

### **Programa de Prevención y Atención Integral a niñas, niños y adolescentes en situación de explotación sexual**

En cuanto a las situaciones de ESCNNA, la DGNyA desarrolla el Programa de Prevención y Atención Integral a niñas, niños y adolescentes en situación de explotación sexual, que funciona en la Dirección de Niñez y Adolescencia desde 2008, teniendo como antecedente el programa que funcionaba en el CDNNyA. Conforme explican desde esa Dirección, la actividad plantea un abordaje integral para promover la restitución de derechos de las personas que se encuentran en situación de explotación sexual. Esta perspectiva de trabajo abarca al niño y su grupo familiar, en articulación con instituciones y organizaciones de los barrios, particularmente en aquellas áreas que se evalúen necesarias, por ejemplo, para la canalización de las denuncias, la Dirección General

Técnica, Administrativa y Legal del CDNNyA, así como las áreas gubernamentales respectivas para la inserción educativa y/o laboral, el acceso a la salud, etc.

En el marco de este Programa de Prevención y Atención Integral, se realizan investigaciones sobre la problemática de explotación sexual y se elabora información estadística en el área. Asimismo, se establecen estrategias de prevención sobre situaciones de explotación comercial infantil o trata de personas. La Unidad Coordinadora depende de la Dirección Operativa Fortalecimiento de Vínculos. El equipo está conformado por un Equipo de Coordinación (tres integrantes), Equipos Técnicos interdisciplinarios (once integrantes) y personal administrativo (un integrante).

Este Programa ha trabajado conjuntamente, durante años, con la Asociación de Mujeres Meretrices Argentinas por los Derechos Humanos (AMMAR). Los dispositivos de intervención incluyen instancias de trabajo en calle, con el entorno familiar, con hogares de convivencia, con hospitales, con escuelas, con proyectos socio-educativos y de formación laboral, entre otros.

La cantidad de niños, niñas y adolescentes con quienes se trabajó desde la Unidad Coordinadora durante 2010 son 120. En 2016 las fuentes entrevistadas informaron estar trabajando con 130 casos.

El Informe Proyecto N°: 9.11.02 *Programa Fortalecimiento de Vínculos*, de la Auditoría General de la Ciudad, da cuenta respecto de este programa que [e]ntre las situaciones en las que han intervenido, se pueden mencionar: - Prostituyentes. - Redes organizadas de explotación sexual. - Redes de trata con fines de explotación sexual. - Lugares cerrados (Ej. Prostíbulos, bares privados) o lugares abiertos donde se producen situaciones de explotación sexual (zonas geográficas específicas) (...) Se diseñaron y realizaron talleres y charlas de sensibilización acerca de la problemática de explotación sexual, destinadas a trabajadoras/es de instituciones gubernamentales, ONG's y organizaciones barriales. En estos espacios se brindaron herramientas para la detección de situaciones de explotación sexual, se informó y asesoró sobre el sistema de protección.

Es importante resaltar que en ese informe de la Auditoría de 2012 sobre 2010 se estableció que la unidad coordinadora de 'Asistencia a la Víctima de Explotación Sexual', hace hincapié en la falta de personal suficiente, lo que limita el alcance de las intervenciones. También pone de manifiesto que no existen condiciones edilicias apropiadas para el abordaje de las cuestiones específicas del programa, por carecer de la mínima privacidad requerible.

Las conclusiones a las que arriba la Auditoría respecto del Programa de Prevención y Atención Integral establecen que éste está planificado desde una *perspectiva de prevención*, pero se termina transformando en una *intervención de emergencia*. En este sentido resulta prioritario zanjar los obstáculos que se presentan en relación a la efectivización de los derechos de los NNYA que

acceden al Programa. Si bien se destaca la labor de los Equipos en cuanto a generar un espacio de confianza y respeto con las familias atendidas, que posibilite el acercamiento y fortalecimiento de lazos y vínculos en la inserción laboral de los adolescentes en situación de vulnerabilidad social, ello se ve afectado por *no contar con los recursos físicos, materiales, estructurales y económicos suficientes para el desarrollo y cumplimiento pleno de sus objetivos*. (El resaltado es del original).

### **Cuestión presupuestaria**

La cuantificación de los niños, niñas y adolescentes en situación de calle y de quienes se encuentran en situación de explotación sexual estando en calle, poblaciones afectadas a las que se intentó una aproximación cuantitativa, se realiza a fin de construir una idea próxima a la realidad a abordar, que permita la planificación de la política pública de manera más eficaz.

La planificación presupuestaria es una de las cuestiones fundamentales para una eficaz implementación de las políticas públicas. Es una de las obligaciones asumidas por el Estado al firmar la Convención sobre derechos del niño, obligaciones no relegables.

La cuestión presupuestaria es fundamental al momento de la efectivización de derechos, ya que es lo que determinará la cantidad de agentes que tendrá un programa, los recursos que tendrán esos agentes para diseñar alternativas de abordaje de la población a la que está destinada esa política pública.

La planificación presupuestaria exige una evaluación realista de la situación económica y de si la legislación, las políticas y los programas existentes respetan, protegen y hacen efectivos suficientemente los derechos del niño. Se necesitan información y datos desglosados que sean fiables, oportunos, accesibles y completos, acerca del contexto macroeconómico, el presupuesto y la situación de los derechos del niño, tanto actuales como proyectados. Esa información es fundamental para crear legislación, políticas y programas que, directa o indirectamente, atiendan y promuevan los derechos del niño. Ese complejo conjunto de información se trata de conglomerar en esta investigación, no de manera exhaustiva, pero si suficiente para lograr un análisis certero.

Al planificar el presupuesto, se debe examinar con detalle la situación de distintos grupos de niños, especialmente los que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. Es fundamental que se hagan estimaciones de gastos de los proyectos de legislación, políticas y programas que afectan a los niños, a fin de determinar el nivel de recursos financieros necesarios y facilitar que los planificadores de presupuestos y los responsables de tomar las decisiones pertinentes en los poderes ejecutivo y legislativo puedan hacerlo informados suficientemente sobre los recursos necesarios para la aplicación de tales proyectos.

### **Normativa presupuestaria específica**

El artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.”

Todos los tratados fundamentales de derechos humanos contienen disposiciones similares al artículo 4 de la Convención.

Así mismo, El artículo 44 de la Convención obliga a los Estados partes a que informen con regularidad de sus avances en la promoción de los derechos de los niños en su jurisdicción. Deben fijarse objetivos y emplearse indicadores cualitativos y cuantitativos claros y coherentes para ilustrar la efectividad progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales del niño hasta el máximo de los recursos disponibles, además del cumplimiento de las obligaciones inmediatas impuestas en virtud de esos derechos, y la efectividad de los derechos civiles y políticos.

Varias resoluciones e informes de las Naciones Unidas establecen principios presupuestarios desde la perspectiva de los derechos humanos, entre los que se encuentran la resolución 28/19 del Consejo de Derechos Humanos que propugna una mejor inversión en los derechos del niño, y el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que precedió a la resolución, titulado *Avance hacia una mejor inversión en los derechos del niño (A/HRC/28/33)*. Ambos documentos abordan la función de las políticas nacionales, la movilización de recursos, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación, la asignación y el gasto, además de los sistemas de protección de la infancia, la cooperación internacional y el seguimiento de las inversiones en la infancia.

La observación general núm. 5 (2003) sobre las medidas generales de aplicación de la Convención, que establece que el concepto de “medidas generales de aplicación” y específicamente la observación general n° 19 (2016) sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4). Si bien esta última observación es posterior al periodo analizado, se debe tener en cuenta que este tipo de normativa tiene como función explicitar y analizar mandatos ya contenidos en la convención sobre derechos del niño.

Esto pone de relieve la responsabilidad de los Estados partes de garantizar que disponen de fondos para lograr la participación significativa de los niños en todas las decisiones que los afectan. El Comité de derechos del niño reconoce el importante papel que desempeñan los funcionarios del poder ejecutivo, los defensores del menor independientes, las instituciones educativas, los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones dedicadas a

la infancia, y los órganos legislativos para garantizar la participación de los niños en lo relativo a los presupuestos públicos. El Comité subraya que los Estados partes han de presupuestar y proporcionar materiales, mecanismos e instituciones adecuados a su contexto para hacer posible la participación significativa.

El Sistema de Protección y Promoción Integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes (SPPD), establecido por la Ley 26.061, debe promover y garantizar el máximo goce posible de los derechos constituidos en la ley de protección integral, la cual establece en su art.5 que el Estado Nacional se obliga a asignar privilegiadamente los recursos públicos necesarios para garantizar la promoción y la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Asimismo, el artículo 72 indica “El Presupuesto General de la Nación preverá las partidas necesarias para el funcionamiento del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, la Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia, el Defensor de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes y todas las que correspondan para el cumplimiento de la presente ley, atendiendo lo previsto en el artículo 70. La previsión presupuestaria en ningún caso podrá ser inferior a la mayor previsión o ejecución de ejercicios anteriores. Dispóngase la intangibilidad de los fondos destinados a la infancia, adolescencia y familia establecidos en el presupuesto nacional.” Así se reconoce que el presupuesto general de la nación debe asignar las partidas correspondientes para el funcionamiento del Sistema de protección y supone que las partidas deben ser crecientes año a año.

La ley 114 de la Ciudad, establece a su vez, en sus artículos 5° y 6° el deber de remover los obstáculos y la efectivización de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. El art. 7° especifica definiciones, medidas de efectivización y objetivos, puntualmente establece que “Su objetivo esencial es la prevención y detección precoz de aquellas situaciones de amenaza o violación de los principios, derechos y garantías contemplados en la presente ley.” Y a continuación el art 8° establece la garantía de prioridad, de la que ya se habló en su faceta constitucional en el capítulo 3° de esta Tesis.

El artículo 8° reza “Garantía de Prioridad. Los/las niños, niñas y adolescentes tienen prioridad en la:

- a. protección y auxilio cualquiera sea la circunstancia;
- b. atención en los servicios públicos;
- c. asignación de recursos públicos en la formulación y ejecución de políticas en las áreas relacionadas con la efectivización y la protección de los derechos de la niñez, la adolescencia y la familia;
- d. consideración y ponderación de las necesidades y problemáticas de la comunidad local a la que pertenecen.

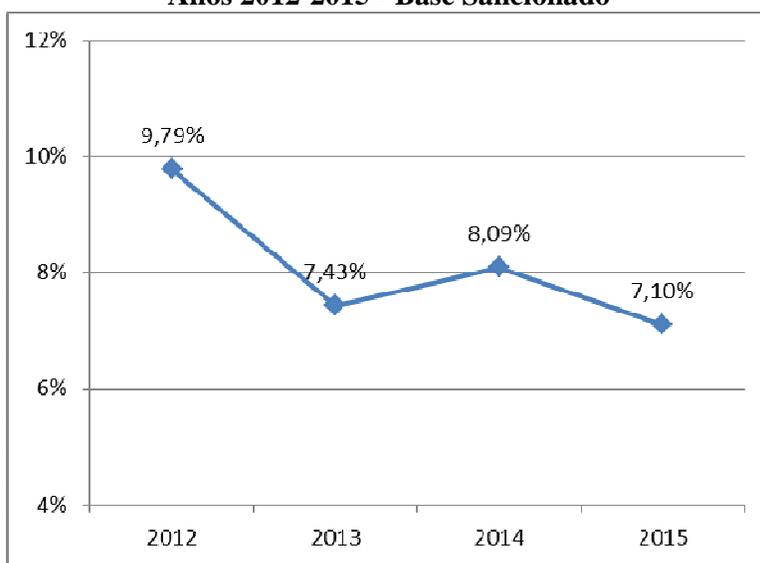
La legislación, las políticas y los programas relacionados con cuestiones fiscales, con el proceso presupuestario o con determinados derechos del niño tienen una repercusión directa o indirecta en los niños. El sistema internacional de los derechos humanos, al que responden estas leyes (26.061 y 114) exige a los Estados partes que adopten todas las medidas posibles para garantizar que todas las leyes, políticas y programas se ajusten a la Convención y a sus Protocolos Facultativos, reflejen las realidades de la infancia, especialmente la de los niños que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, y no perjudiquen a los niños ni impidan que sus derechos se hagan efectivos.

### **Políticas públicas, organismos, programas y sus presupuestos**

En la Ciudad de Buenos Aires, los dos organismos locales encargados de las políticas públicas específicas para el grupo abordado en esta tesis dependen de estructuras distintas. El CDNNyA depende presupuestariamente de la Jefatura de Gabinete<sup>40</sup>, mientras que la DGNyA depende presupuestariamente del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano<sup>41</sup>.

Respecto del presupuesto total de la Jefatura de Gabinete, en el año 2012, el presupuesto del CDNNyA representaba casi el 9,78%, mientras que en 2015 representó el 7,18%. Ello refleja una merma importante para el período del orden del 27%.

**Gráfico N° 4**  
**Participación Presupuesto de CDNNyA sobre Presupuesto Jefatura de Gobierno**  
**Años 2012-2015 - Base Sancionado**



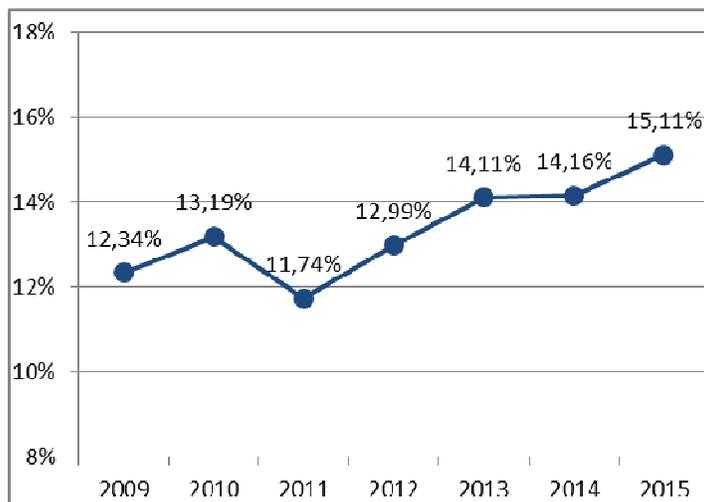
**Fuente:** Elaboración propia en base a presupuestos sancionado GCBA

<sup>40</sup>[http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/20\\_jefatura\\_de\\_gobierno.pdf](http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/20_jefatura_de_gobierno.pdf). Octubre 2016

<sup>41</sup>[http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/45\\_ministerio\\_habitat\\_y\\_desarrollo\\_humano.pdf](http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/45_ministerio_habitat_y_desarrollo_humano.pdf). Octubre 2016

Por lo contrario, el porcentaje de la DGNyA dentro del presupuesto total del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano no ha cesado de crecer desde 2011, en que fue del 11,74%, alcanzando en 2015 el 15,11%.

**Gráfico N° 5**  
**Participación de la Dirección de Niñez y Adolescencia sobre Ministerio de Hábitat y Desarrollo**



**Fuente:** Elaboración propia en base a presupuestos sancionados GCBA

Dentro de la DGNyA funcionan el Programa de Emergencia Social y Atención Integral a Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Vulnerabilidad Social y, dentro de éste, el Equipo Móvil y el de Atención y Acompañamiento a Niñas, Niños y Adolescentes Víctimas de Explotación Sexual y en Situación de Prostitución.

Diversas fuentes –que han solicitado permanecer anónimas– pertenecientes a estos dos organismos, el CDNNyA y la DGNyA, remarcaron en las entrevistas, cómo la falta de presupuesto limita cualquier tipo de intervención.

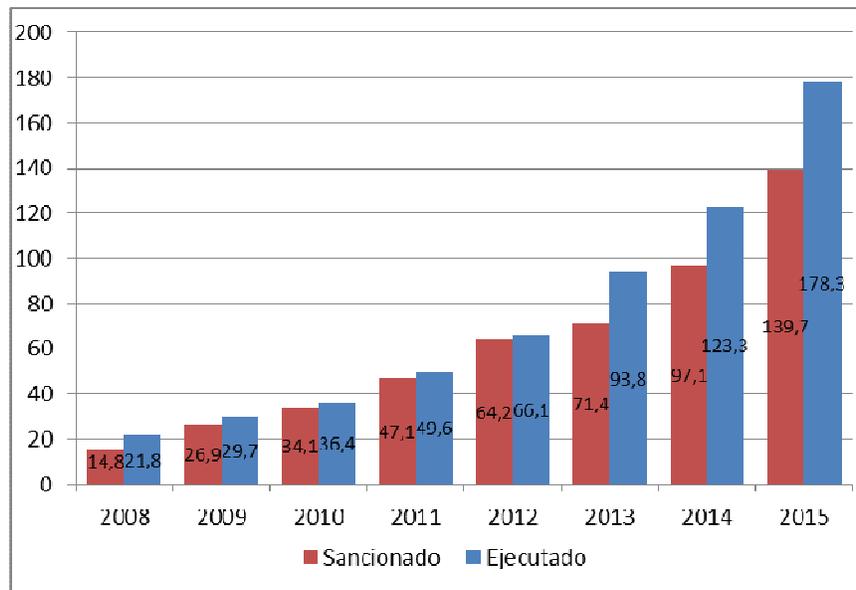
Sostienen Sorbello y Fleitas (2006): Al respecto, la Licenciada Florencia Elgorriaga –del Consejo de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes– relató que “uno solicita un presupuesto y después Hacienda pone un techo (...) la Legislatura lo puede cambiar pero en general se logra ampliar un poquito una partida para un fin específico, no es común que te den el doble”. En el componente de Atención y Acompañamiento a Víctimas de Explotación Sexual y Prostitución infantil, esta limitación presupuestaria se refleja, según Florencia Calcagno –Jefa del Programa contra la Explotación Sexual– en que “la cantidad de personal es poca para atender todos los casos; sólo contamos con 6 operadores de calle. La Dirección de Niñez recibió un muy buen presupuesto con muchos operadores que trabajaban específicamente con este tema. Entonces nosotros vimos que

teníamos que ocuparnos más de la explotación sexual y trabajo”. En este marco, es difícil pensar que un dispositivo con 6 operadores pueda proponerse erradicar la explotación sexual infantil y la prostitución de los niños porteños. (p.4)

Para el análisis presupuestario se toman los datos desde el año 2008, ya que es a partir de allí que se encuentra disponible la información de manera digital. Nos permite un análisis de los últimos 8 años en el manejo de la asignación y ejecución presupuestaria.

Como puede apreciarse en el Gráfico siguiente, el CDNNyA ha recibido desde 2008 hasta 2015 menos presupuesto del que requería, y la Jefatura de Gabinete debió haberle girado mayores montos a fin de que se puedan ejecutar las políticas públicas comprometidas, esto se constata con la mayor ejecución presupuestaria en comparación con los montos sancionados.

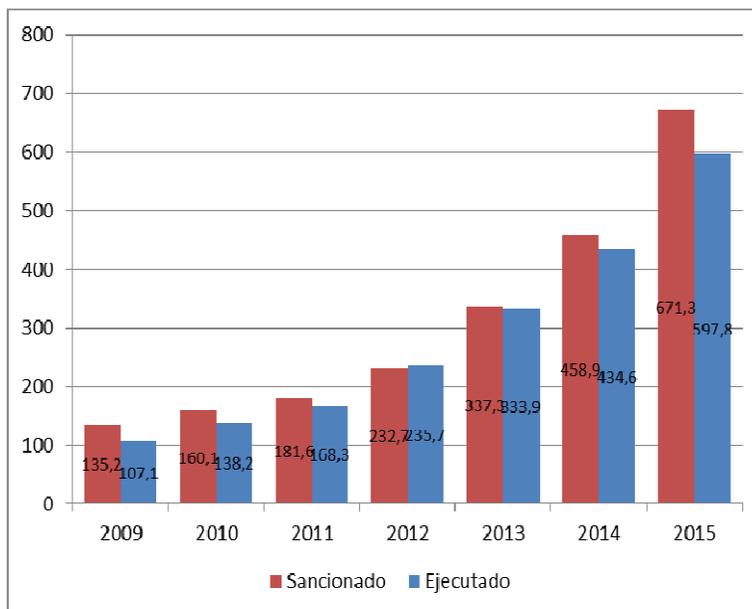
**Gráfico N° 6**  
**Consejo de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes**  
**Comparación Sancionado/ Ejecutado en MM \$**  
**Valores corrientes - Años 2008-2015**



**Fuente:** Elaboración propia en base a las leyes de Presupuesto y los informes de ejecución Presupuestaria GCABA

Mientras que en la DGNyA, según muestra el Gráfico N° 8, se observa una subejecución sostenida a lo largo de los años del presupuesto asignado para dar cumplimiento a las políticas de la Dirección. Solo en 2012 no se subejecutó el presupuesto asignado.

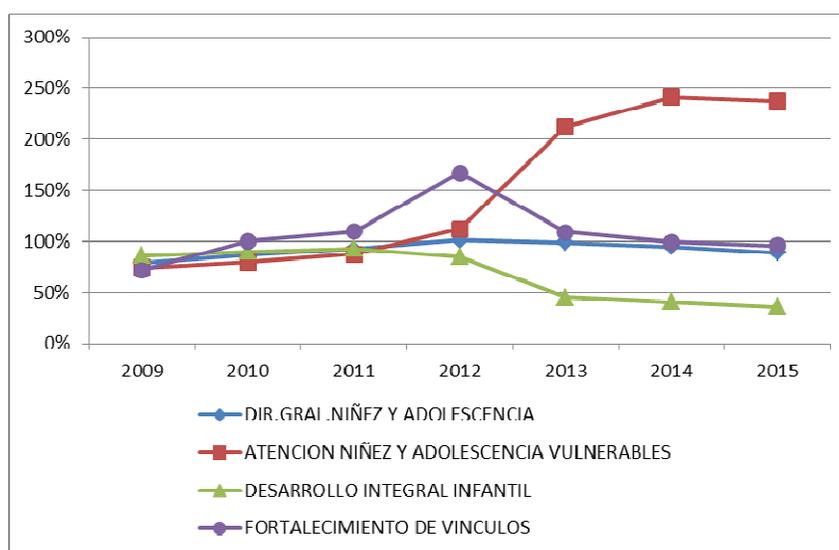
**Gráfico N° 7**  
**Dirección General de Niñez y Adolescencia**  
**Comparación Sancionado/ Ejecutado en MM \$**  
**Valores corrientes - Años 2009-2015**



**Fuente:** Elaboración propia en base a las leyes de Presupuesto y los informes de ejecución Presupuestaria GCABA

En el siguiente gráfico se muestra el porcentaje de cumplimiento, comparando el presupuesto sancionado con el efectivamente ejecutado, donde puede verse que el programa de infancia vulnerable tiene un porcentaje de ejecución de casi el 250%.

**Gráfico N° 8**  
**Porcentaje de Cumplimiento (Ejecutado vs. Sancionado) Presupuesto DGNyA**  
**General y Programas Específicos**



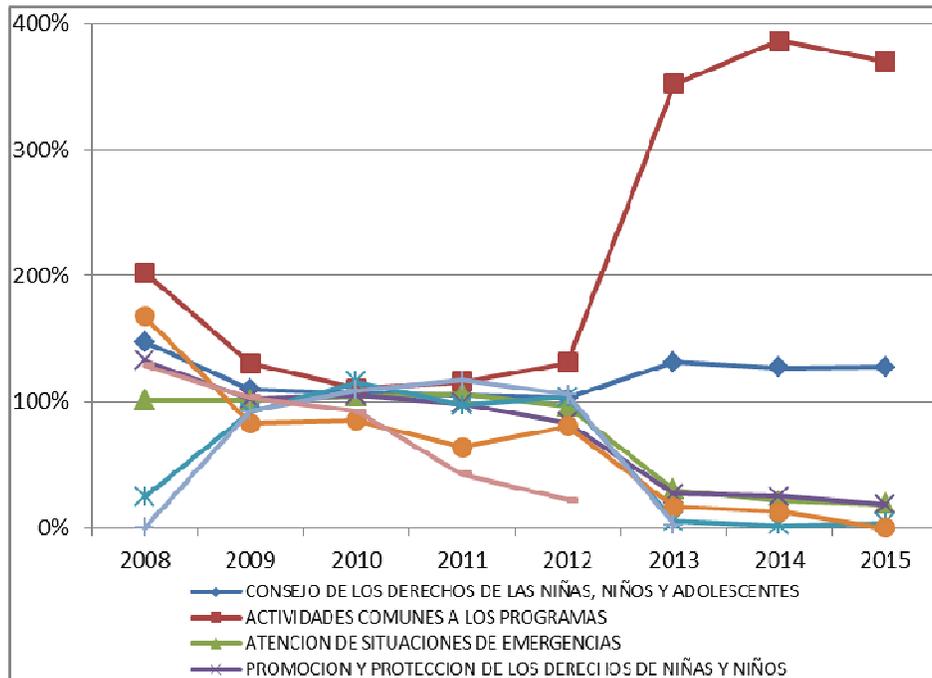
**Fuente:** Elaboración propia en base a las leyes de Presupuesto y los informes de ejecución Presupuestaria GCABA

La DGNyA ofrece una variedad de alternativas tendientes a resolver las problemáticas de niños y adolescentes, especialmente los que tienen vulnerados sus derechos. Sus estrategias de intervención abarcan acciones de promoción, prevención y asistencia. Estas últimas se constituyen de por sí en áreas críticas por la dimensión de los objetivos que detentan y su impacto social. Aquellos dispositivos planificados para un abordaje transitorio y excepcional se pueden transformar en permanentes al no contar con acciones y mecanismos que actúen en forma previa y posterior a la interacción, así, se corre el riesgo de vulnerar nuevamente sus derechos, pero esta vez desde los ámbitos gubernamentales y no gubernamentales lo cual, en caso de ocurrir, aumentaría su situación de desprotección.

La DGNyA refleja desde su accionar una serie de debilidades que se constituyen en áreas críticas.

Puede verse en el Gráfico N° 9 que en el caso del cumplimiento efectivo de los programas del CDNNyA, el programa de atención a situaciones de emergencia, donde se encuentra el dispositivo que afecta a este sector, la ejecución fue del 100% hasta 2012, momento en que comienza a descender. La subejecución ha sido pronunciada de 2012 a 2013 y se ha moderado, pero continuando a la baja, de 2013 a 2015.

**Gráfico N° 9**  
**Porcentaje de Cumplimiento (Ejecutado vs. Sancionado) Presupuesto CDNNyA**  
**General y Programas Específicos**



**Fuente:** Elaboración propia en base a las leyes de Presupuesto y los informes de ejecución Presupuestaria GCABA

Es relevante ver como a partir del año 2011 empieza un proceso de dispersión de recursos de los distintos programas del CDNNyA. Dispersión que se acentúa a partir del año 2012 donde se puede observar claramente que si bien la ejecución presupuestaria general del Consejo se sostiene, esto responde a la línea presupuestaria Actividades comunes a los programas, que aumenta significativamente la ejecución presupuestaria en desmedro de los programas específicos de este organismo.

### **La Auditoría General (AGCBA)**

Las instituciones fiscalizadoras desempeñan un papel fundamental en el proceso presupuestario pues se ocupan de verificar que la recaudación de ingresos públicos y el gasto se lleven a cabo de conformidad con el presupuesto aprobado. Las auditorías pueden investigar la eficiencia o la eficacia de los gastos y centrarse en determinados sectores, estructuras de gobierno del Estado o en cuestiones transversales. Las auditorías especiales relacionadas con los derechos del niño ayudan a evaluar y mejorar la movilización de los ingresos públicos y la inversión en la infancia.

La Auditoría General de la Ciudad (AGCBA) ha realizado numerosos informes sobre distintas cuestiones de la DGNyA y el CDNNyA.<sup>42</sup>

Respecto a la planificación de estos organismos específicamente en los programas direccionados a niñez y adolescencia vulnerables, en cuanto a las cuestiones presupuestarias y su ejecución, frecuentemente la ausencia del Anteproyecto de Presupuesto denota falencias en la etapa de planificación de los recursos y gastos que debían preverse para el desarrollo de las funciones a llevar adelante por el área durante el transcurso del mencionado ejercicio.

Respecto a la situación presupuestaria, se observan modificaciones presupuestarias desde los primeros meses del año lo que afecta el cumplimiento de las metas programadas.

---

<sup>42</sup> Auditoría General de la CABA, Informe Auditoria PROYECTO: 9.09.05. Auditoria General de la CABA, CODIGO DE PROYECTO: 9.13.07 NOMBRE DEL ROYECTO: "Línea 108 – Atención Social Inmediata" [http://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20140430\\_1442---Linea-108---Atencion-Social-Inmediata..pdf](http://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20140430_1442---Linea-108---Atencion-Social-Inmediata..pdf), Auditoria General de la CABA, Proyecto N°: 9.11.02 "Programa Fortalecimiento de Vínculos" [http://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20121024\\_1303---Programa-Fortalecimiento-de-Vinculos..pdf](http://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20121024_1303---Programa-Fortalecimiento-de-Vinculos..pdf), Auditoría General de la CABA, Relevamiento de la Dirección General de Niñez y Adolescencia SUB PROYECTO N° 3.08.12 A, <http://www.agcba.gov.ar/docs/Info-3%2008%2012%20A.pdf> Auditoría General de la CABA, INFORME FINAL DE AUDITORÍA CON INFORME EJECUTIVO CÓDIGO DEL PROYECTO9.10.05 <http://www.agcba.gov.ar/docs/Info9%2010%2005%20%20EDITADO%20CDNNyA%20%20Informe%20final.pdf>

Las modificaciones presupuestarias influyen modificando los programas en la disponibilidad de los recursos concedidos por la autoridad correspondiente, necesarios para el desarrollo de la gestión, lo que altera el cumplimiento de los objetivos y/o metas del mismo.

Frecuentemente en los informes de la AGCBA se remarca como al comparar el crédito vigente con el devengado, se evidencia que fue casi totalmente utilizado. Pero, sólo se logra dar cumplimiento a escasos porcentajes de las metas establecidas, ya que la previsión presupuestaria y la reasignación impidieron cumplir con el total.

Sobre la ejecución de las metas físicas la AGCA remarca que las metas físicas calculadas no alcanzaron la totalidad de los objetivos establecidos, esto quiere decir que desde su planificación, la política pública no prevé alcanzar a toda la población infantil afectada.

Otra de las cuestiones que marca este organismo es que “El diseño del presupuesto no permite realizar un análisis por programa social, como tampoco un examen de costo e impacto que permita adecuar la programación en relación a la necesidad pública.”

A modo de ejemplo, se transcriben fragmentos del informe realizado al auditar el programa de alojamiento en hogares de la DGNyA, “No obstante lo expuesto se puede concluir que, si bien el Programa no tiene dentro de sus objetivos la permanencia sino la transitoriedad de los niños, niñas y adolescentes en los Centros de Atención, existe un problema estructural compartido entre los distintos actores que intervienen en la protección de sus derechos, que prolonga en el tiempo su institucionalización. Si bien la Dirección General de Niñez y Adolescencia, con los recursos materiales, tecnológicos, infraestructurales y humanos que posee ha realizado una gestión razonable, la vulnerabilidad y complejidad de ésta población exige aunar esfuerzos para garantizar un servicio en términos de economía eficiencia y eficacia.”

El Informe de la AGCBA realizado específicamente sobre el programa de asistencia a las víctimas de explotación sexual da cuenta de la reasignación de partidas presupuestarias hacia otros programas, como también de la insuficiencia de los montos asignados. Sostiene [d]e acuerdo con las imputaciones presupuestarias podemos observar que la Actividad Asistencia a la Víctima de Explotación Sexual, representa en el total del Programa N° 68 el 18% del crédito Sancionado y el 17% del total del Devengado, motivando esta variación las modificaciones presupuestarias que significaron un desvío negativo para esta Actividad. La disminución del crédito vigente con respecto al crédito sancionado fue del 0,48% en el inciso 3 y del 13,01% en el inciso 5. Estos son los ítems más importantes por los montos que involucran, el porcentaje que representan y porque constituyen aspectos esenciales de la Actividad. De acuerdo a la imputación presupuestaria, los

recursos del inciso 3 se han utilizado para mantener servicios profesionales, técnicos y operativos constituyendo las partidas más importantes por los montos ejecutados.

El crédito Vigente correspondiente a estos incisos fue devengado en el 100%. Las metas presupuestadas anuales no se cumplieron. Puntualmente respecto a los recursos edilicios y de apoyo informático con los que cuentan para el programa “Asistencia a las Víctimas de Explotación Sexual” los recursos informáticos son insuficientes, solo poseen dos computadoras para 16 personas, la oficina en la sede de la calle Piedras 1.281, no es adecuada para el desarrollo de las tareas debido a que no poseen espacios divididos, encontrándose 16 trabajadores en el mismo lugar, lo cual afecta la privacidad con la que deberían contar.

En el caso del CDNNyA, la Auditoría en su Informe Ejecutivo 9.10.05, sostuvo que [l]as Autoridades máximas del Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes deben poner el acento en mejorar la eficiencia y eficacia teniendo en cuenta los requerimientos de capacitación y de recursos humanos profesionales y administrativos suficientes para completar los Equipos Técnicos (...) Asimismo debe evaluar la optimización de la infraestructura edilicia de cada una de las áreas auditadas previendo el equipamiento mobiliario y espacios físicos acordes a las tareas que se deben realizar.

### **Conclusiones parciales**

El recorrido realizado a lo largo de este capítulo, confrontado con la normativa, la cual se presentó en el Capítulo 2 de este trabajo, que establece la indelegable responsabilidad gubernamental de establecer, controlar y garantizar el cumplimiento de las políticas públicas como mecanismo para efectivizar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, mantener presente el interés superior de los niños, niñas y adolescentes y su absoluta prioridad establecida constitucionalmente, demuestra el incumplimiento de estos principios básicos.

Los principios de intervención de los estamentos estatales a cargo de las políticas públicas para la infancia han debido ser transformados, de modo que se acentuara el protagonismo de las políticas sociales para apoyar a la familia en la protección, desarrollo y supervivencia de los niños, niñas y adolescentes. Esto apenas ha sido encontrado en las políticas específicamente para los NNyA en situación de violencia por estar en situación de calle. Las estrategias presentadas en los documentos de los organismos analizados parecen concentrarse en ofrecer alternativas de abrigo ocasional (paradores, hogares) y en contactarlos cuando se encuentran en calle.

Existen normativamente las obligaciones de adoptar medidas en los procesos presupuestarios para generar ingresos y gestionar los gastos de una manera que sea suficiente para dar efectividad a los derechos del niño.

Hay muchas maneras de lograr recursos suficientes para hacer realidad los derechos del niño, entre otras formas teniendo en cuenta los principios generales de la Convención y los principios presupuestarios de eficacia, eficiencia, equidad, transparencia y sostenibilidad. Los Estados partes en la Convención tienen la responsabilidad de cumplir sus obligaciones presupuestarias para hacer efectivos los derechos del niño.

La misma normativa impone el deber de descubrir y corregir las causas fundamentales de la ineficacia e ineficiencia del gasto público; por ejemplo, la mala calidad de los bienes o servicios, la inadecuación de los sistemas de contratación o gestión financiera, las desviaciones de fondos, las transferencias fuera de tiempo, la indefinición de las funciones y responsabilidades, la escasa capacidad de absorción, la debilidad de los sistemas de información presupuestaria y la corrupción.

Si bien desde la sanción de la 26.061 profundizó el proceso de cambio de paradigma iniciado al firmar la CDN y en lo particular de la CABA, al incorporar la cuestión de la infancia y sus prioridades en la constitución local y sancionar leyes especiales en consecuencia, que fueron generando avances institucionales significativos, y también respecto de la situación de los niños, niñas y adolescentes, aún existen grandes deudas pendientes en la cuestión respectiva a la efectivización de lo establecido en las normas. El análisis presupuestario da cuenta de ello.

El Estado no utiliza los sistemas de información necesarios ni los mecanismos de monitoreo correspondientes para diseñar y evaluar la implementación de las políticas públicas.

Para poder planificar de forma estratégica las políticas públicas de promoción y la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes se necesita contar con datos actualizados y comparables, que permitan dar cuenta de la situación de la niñez en los distintos ámbitos y espacios donde estos se encuentran, sean sus familias, sean las escuelas o ya las calles.

El análisis realizado deja entrever que hay una falta de planificación estratégica de las políticas de niñez y adolescencia. A eso se le suma la escasa financiación que se le otorga a las políticas públicas para el sector. Respecto a los niños en situación de calle, esta falta de financiación se profundiza.

Conseguir un abordaje integral en la promoción y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes va mucho más allá de la modificación de las leyes vigentes, o de las adecuaciones a las normativas internacionales. Para dar el salto cualitativo que implica un abordaje integral se necesita que todas las acciones, de cada uno de los ministerios, del poder legislativo y del judicial sean realizadas coordinadamente y pensando en la implementación plena del nuevo

paradigma establecido por la normativa. Un cambio de paradigma teórico no implica necesariamente un cambio en la práctica. Por lo tanto, revisar críticamente las prácticas de gestión es fundamental.

¿Son acaso las políticas públicas presentadas para estos grupos de niños, niñas y adolescentes en situación de calle y explotación sexual por el CDNNyA y la DGNyA herramientas suficientes y útiles en la restitución y satisfacción de derechos?

## **Capítulo 5**

### **Los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia por encontrarse en situación de calle y explotación sexual**

#### **Introducción**

En este capítulo se expondrán datos cualitativos y cuantitativos respecto a quienes conforman la población de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en situación de calle y aquellos que estando en calle padecen explotación sexual en la CABA.

En la Ciudad cerca de de 640.192 personas son niños y jóvenes entre 0 y 18 años de edad, de los cuales 49,3% resultan ser mujeres y 50,7%, varones según el censo 2010. En cuanto al nivel educativo, en ambos sexos es significativo el porcentaje de niñas/os y jóvenes que asisten a algún establecimiento educativo: 93,5% para la población de mujeres y 90,8% para la de varones. En sentido opuesto, un 2% de los chicos de ambos sexos nunca asistió a algún establecimiento educativo, mientras que un 4,3% de las niñas y jóvenes mujeres lo hicieron alguna vez y un 7,1% de niños y jóvenes varones lo hizo alguna vez.

En relación a la salud, según el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda del año 2010, el grupo etario de 0 a 19 años de edad que representa el 22,4% de los residentes de la Ciudad, el 75,7% de niñas, niños y jóvenes cuentan con algún tipo de cobertura en salud, mientras que el 24,3% de ellas/os, sólo se atienden a través del sistema público de salud. Otro indicador relevante que caracteriza en parte el contexto en el cual viven y se desarrollan los niños y jóvenes de la Ciudad es el acceso a la Asignación Universal por Hijo (AUH), que para el año 2011, benefició a 93.583 chicos.

Se presentará a continuación información sobre la población de niños, niñas y adolescentes en situación de calle.

#### **Cuestiones generales respecto a los NNyA víctimas de violencia y explotación sexual**

Los bajos niveles de desarrollo y la escasa presencia institucional en las zonas más desaventajadas de la CABA facilitan el surgimiento y la expansión de grupos que se dedican a cometer delitos y de organizaciones criminales. A su vez, la falta de condiciones de seguridad dificulta el acceso a servicios públicos, de inversión y por tanto de la posibilidad de generación de oportunidades y desarrollo. Se evidencia una relación entre la inseguridad y los procesos de exclusión social, vinculación que se profundiza y refuerza con factores adicionales ligados a las respuestas institucionales del Estado. Estos factores, cuando confluyen con una institucionalidad débil y políticas basadas en la represión, resulta en muchas oportunidades en un incremento en las

violaciones a los derechos humanos de las personas en los barrios más desaventajados, incluso por los propios agentes del Estado. Lo que profundiza aún más las desigualdades y la exclusión social, factores que estaban en el origen mismo de la inseguridad y la violencia.<sup>43</sup>

Las referidas situaciones erosionan de modo muy preocupante la legitimidad del Estado y de sus instituciones. Del mismo modo, debido al fuerte control territorial que ejercen determinados grupos, existen barrios y áreas donde está ausente una presencia constante e implementación de políticas públicas por parte del Estado. Esta descripción se aplica a uno de los escenarios abordados en este trabajo: el barrio de Zavaleta. También se aplica a la “situación de pasillo”,<sup>44</sup> categoría establecida por la DGNyA para describir los lugares dentro de las villas y asentamientos a donde han sido desplazados muchos niños, niñas y adolescentes en situación de calle que antes se encontraban en el centro de la Ciudad.

Los niños, niñas y adolescentes son los más afectados por las situaciones referidas de pobreza, inequidad, exclusión social y ausencia de igualdad de oportunidades; la falta de garantía efectiva a diversos derechos que tienen reconocidos los niños, niñas y adolescentes los sitúa en una condición de especial vulnerabilidad que, en contextos con presencia de grupos violentos y criminales, los expone a ser captados, utilizados, abusados y explotados por estos grupos.<sup>45</sup>

Asimismo, las formas de violencia a las que están expuestos los niños, niñas y adolescentes varían dependiendo del sexo y de la edad. En términos generales los adolescentes varones están más expuestos a la violencia física, incluidos los homicidios, y a ser cooptados y explotados por el crimen organizado en todo tipo de actividades incluidas acciones violentas. Las adolescentes mujeres sufren más violencia por razón de género y, en especial, la violencia sexual, aunque los homicidios contra las mujeres por razón de género se han convertido en un problema creciente y preocupante.<sup>46</sup> En el capítulo 7 se presentarán algunas de las formas de violencia de las que son víctimas el grupo de niñas, niños y adolescentes que se encuentran en el barrio Zavaleta y que involucran estos cruces entre violencia física, violencia sexual y violencia directamente relacionada con el crimen organizado.

Usualmente las diversas formas de violencia y otras vulneraciones a los derechos de la niñez se interrelacionan y se superponen, provocando una victimización sucesiva de los niños, niñas y adolescentes que además frecuentemente se extiende en el tiempo, en una espiral que puede ser

---

<sup>43</sup> PNUD, Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, también en Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños, págs. 309 a 311, UNICEF, Estado Mundial de la Infancia 2012. Niñas y niños en un mundo urbano, pág. 44 y UNICEF, Hidden in Plain Sight: A statistical analysis of violence against children, 2014, pág. 42.

<sup>44</sup> Ver Capítulo 4.

<sup>45</sup> Violencia, niñez y crimen organizado, CIDH, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 40/15 11 noviembre 2015

<sup>46</sup> UNICEF, Hidden In Plain Sight: A statistical analysis of violence against children, 2014.

difícil de frenar o detener si estas situaciones no son identificadas tempranamente o si no se toman medidas adecuadas de reparación y establecimiento de derechos. Los impactos de la violencia y la vulneración de derechos en la infancia pueden tener consecuencias posteriores en la adolescencia, incluso en la condición del niño como futuro adolescente agresor.<sup>47</sup> En parte, estas estigmatizaciones serán presentadas en los capítulos siguientes de esta investigación; particularmente en el capítulo 8 donde se analizan las diversas formas en que las instituciones intervinientes coadyuvan en las situaciones de repetición de experiencias sin lograr romper la espiralización de la violencia padecida por los niños, niñas y adolescentes en situación de calle en la CABA.

La concurrencia de diversas formas de violencias en estos contextos, las cuales están interconectadas y se retroalimentan, contribuye así a agravar las realidades que viven los niños, niñas y adolescentes. La existencia de diversas manifestaciones de violencia en los ámbitos públicos y privados, así como las limitaciones en el ejercicio y disfrute de los derechos, crean entornos propicios para la aparición de formas graves y más generalizadas de violencia.

El grupo niños, niñas y adolescentes en situación de calle en la CABA situación que implica eventos y vínculos envueltos en amenazas y/o actos de violencia concreta, circunstancias de violencia profunda que en algunas ocasiones se manifiesta a través de la violencia sexual.

El porqué de la prioridad normativa para dar amparo a los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia debe ser buscado en las acciones descriptas en el concepto de violencia.

La definición de violencia, como ya se adelantó en el Cap. 1, está incluida en el artículo 19 de la CDN: “toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual”.

Se utiliza también la definición de violencia adoptada por la OMS en su “Informe Mundial sobre Violencia y Salud” (2002): el uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra un niño, por parte de una persona o un grupo, que cause o tenga muchas probabilidades de causar perjuicio efectivo o potencial a la salud del niño, a su supervivencia, desarrollo o dignidad.

Los conceptos de violencia desarrollados por la OMS (2002) la definen como “el uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones”.

---

<sup>47</sup> En el mismo sentido, para un análisis in extenso, puede consultarse el Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños, así como Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, PNUD, 2012.

Los grupos de niños, niñas y adolescentes, los que viven en las calles y los que padecen explotación sexual, son víctimas de violencia. Estos grupos padecen una violencia en forma de un comportamiento deliberado, que provoca, o puede provocar, daños físicos o psicológicos, pudiendo manifestarse también como una amenaza sostenida y duradera, causante de daños psicológicos a quienes la padecen y con repercusiones negativas en la sociedad, por lo que constituyen, o deberían constituir, los directos beneficiarios de las políticas establecidas como prioritarias. Como se desarrollará en esta investigación en los capítulos siguientes, la violencia que padece el grupo abordado se manifiesta en todas estas formas descritas en el concepto referido.

Conjugando esta inicial construcción sobre la violencia con lo que establece también la OMS (2002) respecto de las estructuras de la sociedad que contribuyen a crear un clima en el que se alienta o se inhibe la violencia, mencionando como factores que contribuyen a la generación de violencia aquellas que conceden prioridad a los derechos de los padres por sobre el bienestar de los hijos, reafirman la dominación masculina sobre las mujeres y los niños, y las políticas sociales, económicas, sanitarias, educativas que contribuyan a mantener las desigualdades económicas y/o sociales entre los grupos de la sociedad.

Según el Comité de los Derechos del Niño, los niños en situación de calle corren mayor riesgo de ser objeto de violencia, en particular de torturas y tratos o castigos inhumanos o degradantes. De hecho, el elemento común que subyace a todos los problemas a los que se enfrentan esos niños es el hecho de estar permanentemente expuestos a la violencia, y sufrirla directamente, ya sea ésta de carácter físico, sexual o psicológico.

Cabe mencionar que, dentro de las situaciones establecidas por las Naciones Unidas como violencia sobre la infancia, se destaca que son especialmente vulnerables a la violencia los *niños de la calle* (2005), así mencionados por quien realizó el informe, Paulo Sérgio Pinheiro, experto independiente designado por el Secretario General con arreglo a la resolución 57/90 de la Asamblea General.<sup>48</sup> El mismo informe señala que una de las peores formas de violencia es la explotación sexual de los niños, niñas y adolescentes.

El término *niños de la calle* se desarrolló en los años 80 para describir a cualquier niño o niña para quien la calle (en el sentido más amplio de la palabra, lo que incluye viviendas desocupadas, feriales, etc.) se ha convertido en su morada habitual y/o su medio de vida, y que carece de protección, supervisión o guía suficiente por parte de adultos responsables. Fue utilizado por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en 1994.

---

<sup>48</sup> United Nations Secretary-General's Study on Violence against Children (2005). Statement by Children and Young People. Young People's Forum, Regional Consultation: South Asia, pág. 3. Disponible en: [www.violencestudy.org/r27](http://www.violencestudy.org/r27).

Al mismo tiempo, el término podía designar a los niños que estaban *en* la calle, es decir que trabajaban en ella y volvían al hogar familiar por la noche; a los niños *de* la calle propiamente, que vivían en ella y funcionalmente carecían de apoyo familiar, pero mantenían ciertos vínculos con la familia; o a los niños abandonados, que vivían totalmente solos.

En los '90, las investigaciones concluyeron que esas categorías no reflejaban exactamente las circunstancias o experiencias de los niños y, en general, se acordó que el término *niños de la calle* tenía connotaciones negativas. Si bien el término puede utilizarse de manera peyorativa, algunos niños de la calle y las organizaciones que los representan lo utilizan con orgullo. Actualmente, se entiende por *niños de la calle* una categoría social que, en la práctica, no está integrada por una población homogénea, lo que dificulta el uso del término para la investigación, la formulación de políticas y el diseño de actuaciones.

La terminología ha seguido evolucionando para reconocer a los niños como agentes sociales cuyas vidas no se circunscriben a la calle. En la resolución 16/12 del Consejo de Derechos Humanos se habla de los niños que trabajan y/o viven en la calle, y el Comité de los Derechos del Niño, cuando se refiere a los *niños de la calle*, reconoce que los niños realizan numerosas actividades en la calle y que, si hay algo que constituye un *problema*, no es el niño sino más bien las situaciones en que este se encuentra.

En los últimos años está apareciendo nueva terminología que hace hincapié en las relaciones y las *conexiones con la calle*, que centra la atención en las opciones que los niños hacen al entablar relaciones en ese espacio, junto con otras conexiones que tienen con sus familias.

Sostiene el Informe Mundial sobre Violencia contra niños y niñas antes mencionado: “[s]i adoptamos un enfoque integral según el cual los niños crecen y se desarrollan en una serie de entornos interconectados, el término ‘conexiones con la calle’ reconoce que la calle puede ser un punto de referencia esencial para algunos niños, aun cuando no se encuentren presentes físicamente en ella. Las conexiones con la calle pueden resultar vitales para la supervivencia diaria de los niños, para seleccionar las estrategias con las que afrontar los problemas y para desarrollar su identidad. Se entiende por niño conectado con la calle aquél para quien esta es un punto de referencia central, que desempeña un papel importante en su vida diaria y su identidad.”

El típico retrato del niño en calle es el de un varón de 13 o 14 años, que hace un uso indebido de sustancias, inicia su actividad sexual a una edad temprana, delinque y es huérfano o ha sido abandonado. Este estereotipo refleja la actitud de la opinión pública hacia los niños de la calle más que la realidad vital de cada niño. Esas imágenes son problemáticas porque no captan las diversas realidades de las vidas de los niños. Si se contempla a los niños como *víctimas*, es más probable que se les trate como objetos pasivos de bienestar más que como a titulares de derechos y,

si se les considera *delincuentes*, probablemente sean objeto de actos violentos y terminen en el sistema penal. Por otro lado, como se verá en los próximos capítulos, si bien la mayoría son adolescentes varones, hay muchas niñas y adolescentes mujeres entre los *chicos en situación de calle*.

La construcción conceptual realizada por el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y por el Instituto Interamericano del Niño, perteneciente a la Organización de Estados Americanos (OEA), distingue dos distintos subgrupos dentro del grupo de niñas, niños y adolescentes en situación de calle, según la situación de estos niños, niñas y adolescentes con sus familias, remarcando que esta nomenclatura *en situación de calle* implica una visión con enfoque de derechos, manifestando que es aquel niño que no pertenece a la calle, sino que es un niño como cualquier otro en una situación particular de violencia. A esta situación, de calle, se suman las diversas situaciones de explotación sexual.

Sostiene el Informe sobre violencia mencionado: “Describir las diferentes experiencias de violencia que sufren los niños y niñas está lejos de ser sencillo. Ciertas formas de violencia son comunes en todos los entornos. El castigo físico y otras formas de castigo cruel o degradante son empleados por padres y madres y otros miembros de la familia en el hogar, por los responsables del cuidado y protección de los niños y niñas en instituciones, por educadores en las escuelas y también se infligen a niños y niñas en conflicto con la ley. Los niños y niñas explotados sexualmente frecuentemente describen el tratamiento violento que reciben por parte de los explotadores como si fuera algo que merecieran.”

El abuso sexual, la violencia física y psicológica y el acoso sexual son formas de violencia que tienen lugar en todos los entornos. En la mayoría de las sociedades, el abuso sexual de niñas y niños es más común dentro del hogar o es cometido por una persona conocida por la familia. Las niñas sufren considerablemente más violencia sexual que los niños y su mayor vulnerabilidad a la violencia en muchos entornos es en gran parte producto de la influencia de relaciones de poder basadas en el género, profundamente arraigadas en la sociedad. Al mismo tiempo, los niños tienen mayor probabilidad de ser víctimas de homicidio y particularmente de la violencia que involucra armas. La exposición a la violencia en un determinado entorno, bien puede ser el reflejo de, o verse agravada por, la violencia sufrida en otro.

Siguiendo las conclusiones de los tres congresos mundiales sobre Explotación Sexual Infantil,<sup>49</sup> sumadas a los antecedentes mencionados, se define inicialmente la explotación sexual como la situación en la que “individuo/s se aprovechan injustamente de algún desequilibrio de

---

<sup>49</sup> Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños. Estocolmo 1996, Yokohama 2001 y Río de Janeiro 2008

poder entre ellos y una persona menor de 18 años con el fin de usarlos sexualmente, ya sea para obtener beneficios materiales o por placer personal”.

Esta definición excluye los actos sexuales por consentimiento mutuo entre niños con poder y status similares.

La explotación sexual está enraizada en una compleja gama de factores económicos, políticos, sociales y jurídicos a los que se debe aplicar una serie amplia de medidas en los ámbitos local, nacional e internacional. Aunque durante los últimos años la importancia que se otorgó al carácter complejo de la explotación sexual de los niños puede haber ejercido cierta influencia en los debates referidos a los niños sexualmente explotados, ese tema ha permanecido por lo general ausente de los debates públicos y políticos. En tanto problemática compleja, la definición misma de la situación de explotación sexual comercial en la niñez y la adolescencia da cuenta de la construcción de sentido que se genera desde la misma trama de actores, intereses y factores causales del problema (justamente, uno de los núcleos duros del desafío de las políticas públicas debe ser desarticular esa lógica dominante).

Hablar de explotación y no de prostitución infantil implica:

- resaltar la situación de extremo abuso de poder en la que se encuentran inmersos los niños, niñas y adolescentes;
- poner el acento en la acción y en la responsabilidad (penal) de los adultos proxenetas y prostituyentes (y no en las víctimas), de este modo, en ningún caso puede entrar en consideración la argumentación sustentada en la posibilidad de algún tipo de consentimiento por parte de las víctimas;
- a la vez, además del proxeneta, se considera que la acción del comúnmente llamado “cliente” es en sí un acto prostituyente (de abuso), por lo que el análisis debe también dirigirse a este sector social que pocas veces es abarcado por las investigaciones y menos aún por las políticas de prevención o represión del delito.

Todas las definiciones deben tener en cuenta que los menores de 18 años son, en algunas ocasiones y bajo determinadas circunstancias, capaces de sentir deseos sexuales y de dar libre consentimiento a las actividades sexuales, pero, al mismo tiempo, para decidir si se cometió un acto de explotación sexual no se pueden usar consideraciones tales como si el niño dio su consentimiento a las relaciones sexuales con otra persona, o las instigó, o si obtuvo gratificación de ellas. Ese juicio debe tener también en cuenta que los niños pueden ser manipulados, inducidos o sometidos a presiones de otras maneras a fin de que den su consentimiento a las relaciones, actividades y/o contactos que puedan tener consecuencias negativas para ellos.

La discriminación y violencia contra los niños y niñas que viven en la calle, a menudo, surge del estigma asociado con el hecho de no tener familia (muchos sí la tienen) y con las actividades que pueden tener que realizar para sobrevivir.

En todas partes, los niños y niñas que viven en la calle afirman ser demonizados por actividades que, aunque involucren infracciones menores, de ninguna manera justifican el tipo de violencia cruel y sin razón de la que son víctimas.

Los niños y niñas que viven en la calle son vulnerables al abuso sexual por parte de muchas personas, incluso de los transeúntes y de los que les ofrecen refugio. También corren el riesgo de ser reclutados por proxenetas y traficantes para ser explotados sexual y económicamente y de tener que recurrir al *sexo por supervivencia* (sexo a cambio de alimento o alojamiento). Muchas de estas modalidades serán expuestas con casos concretos en los próximos capítulos.

En la CABA existen censos<sup>50</sup> y estudios respecto del grupo *niños en situación de calle*. No distinguen entre los grupos de niños *en* y *de* la calle. Estos estudios son abordados como parte del trabajo de investigación.<sup>51</sup>

El origen de la categoría y su alta carga moral tornaron difícil su delimitación como problema sociológico (Gentile, 2007). El debate fue indisociable de un tono prescripto-normativo dado por la preocupación por precisar una definición que permitieran medir el fenómeno. Una evidencia de ello es la discusión sobre la distinción entre chicos “de” la calle y chicos “en” la calle, diferenciados por el hecho de volver o no a dormir a sus casas por las noches. Guiados por esta preocupación, los trabajos suelen preguntarse (y por lo tanto, preguntar a los propios chicos) por los motivos que los llevaron a alejarse del hogar familiar, indagando en las características de “la salida” hacia la calle. La propia denominación (“chicos de la calle”), al poner el acento en un registro espacial más que social, nomina el fenómeno de forma normativa, al describir una “desviación espacial”: la norma social define a la infancia como una etapa de la vida que se desarrolla dentro de otros espacios (el familiar y el escolar) bajo el control y el cuidado de adultos.

De esta manera, el hecho de abandonar esos espacios supervisados por adultos hacia el espacio de la calle aparece como una situación desviada para esa etapa de la vida, suponiendo entonces intervenciones en el sentido de “reubicar” a estos niños, siempre guiadas esas intervenciones de los agentes estatales por esta normativa que va más allá de lo formal, anidada en lo profundo de la sociedad respecto del “lugar” donde deben estar los niños. Al mismo tiempo, la ausencia de problematización de la propia nominación del fenómeno lleva fácilmente a la

---

<sup>50</sup> Existen en el periodo analizado censos realizados por la DGEyC, en abril y mayo de 2001, y otros realizados por la DGN: el primero realizado entre diciembre de 2007, otro llevado a cabo en enero de 2008, otro realizado en el mes de junio de 2008 y un cuarto realizado en abril de 2009.

<sup>51</sup> Ver Capítulo 4

interpretación de que “estar en la calle” y “estar en su casa” constituyen situaciones (espacios) excluyentes, y que el pasaje entre una y otra se presenta en forma de una ruptura con la familia (Gentile, 2007).

Las situaciones de violencia y explotación sexual no son abordadas en dichos estudios como una constante de la vida en las calles, si no como un evento excepcional al que pueden verse sometidos los niños, niñas y adolescentes en esta situación. Conceptualmente los censos consideraron como “chicos en las calles de Buenos Aires”, a todos aquellos niños, niñas y adolescentes hasta 18 años, que se hallaran pernoctando, transitando y/o realizando actividades de subsistencia tanto en calle como en lugares públicos. De este modo, para aquellos casos que se presentaron como situaciones ambiguas durante el relevamiento, se optó siempre por registrar el caso consignando la correspondiente observación. Las situaciones ambiguas, tienen que ver tanto con el género como con la edad, ya que frecuentemente el censo se realiza mediante observaciones.

Los datos oficiales de la DGNyA fluctúan según el año y el programa de esa Dirección que realice el conteo.

Una cuestión en discusión es el número de niñas, niños y adolescentes afectados por estas problemáticas, dependiendo de qué organismo público o privado realice el censo; también muchas veces solo se realizan estimaciones. El recorte realizado da cuenta de que el número de niños, niñas y adolescentes en situación de violencia por encontrarse en situación de calle, en la CABA, oscila entre los 1.000 y los 4.000, el número del grupo es muy disímil. Dentro de este grupo, los que se encuentran en situación de explotación sexual comercial abordada por las políticas públicas alcanzarían un porcentaje estimado de al menos 10%.

Como podemos apreciar, es una proporción pequeña, teniendo en cuenta que la población total de personas de hasta 19 años<sup>52</sup> en la Ciudad es de 640.192 según el censo 2010. En la Ciudad, la población de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia por encontrarse en situación de calle ni siquiera alcanzaría, según las estimaciones realizadas, al 1% de su población infantil.

Sin embargo, del análisis surge que esta población no ha disminuido. Si bien no está en estos momentos en sus máximos históricos, los cuales se contabilizaron entre 2004 y 2005 debido al fenómeno de familias con sus niños que salían a *cartonear* por las calles de Buenos Aires.

También es significativo cómo –luego de un par de años de políticas implementadas en el centro de la Ciudad para desplazar a los niños, niñas y adolescentes hacia otros lugares– los mismos censos oficiales empiezan a mostrar una nueva categoría: la de los niños, niñas y adolescentes *en situación de pasillo* refiriéndose a aquellos que se han desplazado a los pasillos de las villas, como

---

<sup>52</sup> No hay corte realizado a la edad de 18 años. [https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2016/04/2016\\_03\\_buenosaires\\_en\\_numeros.pdf](https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2016/04/2016_03_buenosaires_en_numeros.pdf)

lugar más seguro que las calles del centro de la ciudad. Esto se aprecia en los censos de julio de 2008<sup>53</sup> y abril de 2009.<sup>54</sup>

Este fenómeno de desplazamiento puede deberse a dos situaciones constatadas en esta investigación, la creación de una fuerza represiva la Unidad de Control del Espacio Público (UCEP) que desalojaba las zonas céntricas de la Ciudad, lo que demuestra que ha existido una política activa por parte del Gobierno de la CABA para desplazar a las personas en situación de calle.<sup>55</sup> También la proximidad a los lugares donde adquieren las sustancias psicoactivas que consumen la mayoría de estos niños y jóvenes, lo que también les asegura un mejor precio de adquisición y en algunas ocasiones la posibilidad de pagar con algún tipo de servicio (entrega de estupefacientes, control territorial y otros) cuando no poseen dinero. Como se verá en el desarrollo de esta investigación, esto surge tanto de los relatos de los jóvenes en situación de calle como de los agentes de la política pública (ver capítulos 6, 7, 8 y 9).

Así mismo, en materia de resolución de cuestiones sociales, dichos desplazamientos hacia lugares menos visibles para la sociedad (Oszlack y O'Donnell, 1981) es una alternativa utilizada en la gestión pública.

La permanencia de chicos y chicas en la calle no suele darse en general de modo repentino, sino que se trata de un proceso paulatino donde se alternan la calle, la propia casa e, incluso, la institucionalización. La habitualidad de las experiencias de permanencia en calle hace que cobren preponderancia frente a otros espacios por los que transcurrían las vidas de niños y niñas, como la escuela, espacios comunitarios del barrio y el propio hogar.

Según la Dirección de Políticas Públicas e Investigación del Gobierno de la CABA, en 2008 la mayor parte de los niños, niñas y jóvenes en situación de calle, se encontraba en las comunas 1 (Retiro, San Telmo, Constitución, Montserrat), 4 (Parque Patricios, Pompeya) y 8 (Lugano, Riachuelo, Soldati).<sup>56</sup> La ubicación de estos chicos y chicas muestra la tensión entre visibilidad-invisibilidad. Dentro de cada territorio, la ubicación de las ranchadas aparece en un lugar relevante: la puerta de un supermercado, una plaza o la puerta de una escuela e incluso, un centro de salud. Sin

---

<sup>53</sup>[http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/censo.\\_ninos\\_ninas\\_y\\_adolescentes\\_en\\_las\\_calles\\_de\\_la\\_ciudad\\_de\\_buenos\\_aires.\\_informe\\_tecnico.\\_julio\\_2008.pdf](http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/censo._ninos_ninas_y_adolescentes_en_las_calles_de_la_ciudad_de_buenos_aires._informe_tecnico._julio_2008.pdf)

<sup>54</sup>[http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/censo.\\_ninos\\_ninas\\_y\\_adolescentes\\_en\\_las\\_calles\\_de\\_la\\_ciudad\\_de\\_buenos\\_aires.\\_informe\\_tecnico.\\_abril\\_2009.pdf](http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/censo._ninos_ninas_y_adolescentes_en_las_calles_de_la_ciudad_de_buenos_aires._informe_tecnico._abril_2009.pdf)

<sup>55</sup> [http://www.cels.org.ar/common/documentos/INFORME\\_FINAL\\_UCEP\\_.pdf](http://www.cels.org.ar/common/documentos/INFORME_FINAL_UCEP_.pdf)

<sup>56</sup> La CABA se encuentra dividida en 15 comunas desde el año 2005 según fue sancionado por la ley 1.777. Se trata de la conformación de una estructura político-administrativa que descentraliza al gobierno de la Ciudad. Las mismas están compuesta por un conjunto de barrios vecinos con características históricas y culturales comunes. Si bien la extensión territorial de cada comuna varía tanto como las características sociodemográficas de los habitantes, el acceso a bienes y servicios públicos; la cantidad de habitantes es similar entre las mismas. En cuanto a las comunas mencionadas, cabe señalar que mientras la comuna 1 se encuentra en la zona céntrica de la Ciudad donde se ubican la mayoría de las oficinas administrativas del gobierno local y nacional, las comunas 4 y 8 están en la zona sur de la Ciudad que, junto con la comuna 9, registran los mayores niveles de NBI.

embargo, son territorios a los que no pueden acceder en tanto tales, pues “estar” en la calle parece devenir en un “ser” de la calle como operatoria de violencia social. De este modo, la calle pasa de ser territorio soporte de la exclusión, a constituirse en un apuntalador de la identidad (Lenta, 2013).

Estos lugares de asentamiento de las ranchadas se fueron modificando mediante la implementación de políticas públicas ya mencionadas que han ido desplazando a estos niños, niñas y adolescentes a territorios menos visibles de la Ciudad.

La calle como escenario cotidiano se constituye en el territorio de despliegue principal de todos los momentos de la vida para los y las chicos/as en situación de calle, es más que un lugar, es un escenario móvil, variable, semantizable y resemantizable, donde se ponen en juego diversidad de actores con intereses particulares, percepciones, valoraciones y actitudes territoriales diferentes, que generan relaciones de complementación, cooperación, conflicto, enfrentamiento o amenazas. Las distintas clases sociales, cruzadas por relaciones étnicas y por relaciones de poder de género, desarrollan su reproducción social en el espacio público de la calle (Breilh, 2010).

La situación de calle es una realidad cambiante, donde la estadía puede ser larga o acotada, dependiendo de las historias personales, los vínculos familiares, los barrios, los amigos, el consumo de drogas, entre otras cuestiones (Luchini 1995, Llorens 2005, Pojomovsky 2008). En general muchos chicos vuelven a sus casas –con mayor o menor frecuencia– de modo que la vida en la calle no suele ser una condición estática ni definitiva. A su vez los vínculos familiares se mantienen, ya sea volviendo a sus hogares o con encuentros esporádicos con sus parientes en el ámbito callejero o en distintos puntos de la Ciudad. Incluso para muchos chicos el hecho de permanecer en la calle se establece como una estrategia familiar de subsistencia donde contribuyen a la renta familiar en base a las actividades allí desarrolladas.

Conforme Lenta (2013) para los niños, niñas y adolescentes en situación de calle, el límite entre el espacio de lo público y el espacio privado, se vuelve borroso. Las estrategias de supervivencia, la diversión, el dormir, los vínculos sociales prioritarios, el consumo de sustancias psicoactivas o simplemente el “ser/estar” se desarrollan en este mismo espacio.

### **Problemas cuantitativos**

Como se verá, existen numerosos inconvenientes en el abordaje cuantitativo de estos grupos de niñas, niños y adolescentes, como así también respecto a la cuantificación de las efectivas intervenciones de las políticas públicas para el abordaje de esta población.

Los números son diferentes dependiendo de la fuente consultada, muchas veces contradictorios, algunas veces alarmantemente idénticos, lo que hace dudar de su verosimilitud. En este sentido cabe destacar que frecuentemente, aún en los estudios realizados por los organismos

públicos de la Ciudad no se han seguido los mismos métodos en todas las oportunidades que se han llevado a cabo. Por ejemplo en el Censo 2007 se anuncia que “se trabajará sobre una muestra representativa de los casos identificados previamente por los otros relevamientos y/o por el trabajo desarrollado por los Operadores de Calle del GCABA”. Mientras que en el Censo 2009 se establece “el relevamiento consistió en la localización, conteo y contacto con niños, niñas y adolescentes en calle.” El conteo por observación masivo en puntos de concentración adolece de deficiencias respecto a la determinación de la edad y en algunos casos el sexo.

Particularmente en la cuestión de la explotación sexual infantil, lo que existen son estimaciones respecto al número de la población afectada por la gran invisibilización que forma parte del fenómeno. Respecto a las efectivas intervenciones de los programas de políticas públicas para este grupo de niñas, niños y adolescente, como se verá en este estudio, son muy escasos.

Así es que para el abordaje de este grupo se han desarrollado múltiples estrategias de relevamiento, no coordinadas entre los distintos estamentos públicos ni por los privados.

También se debe advertir respecto de distintas formas de subregistro que las formas de relevamiento utilizadas presentan. El conteo puede subestimar el fenómeno dada la utilización, como se expuso en los censos oficiales, de informantes y de datos secundarios que pueden no haber detectado la totalidad de los niños, niñas y adolescentes en situación de calle. Si bien el contraste entre diversas fuentes puede permitir controlar este factor, es posible que se sostenga el nivel de subregistro debido al error de las fuentes de información. Esto será expuesto en el presente capítulo, contrastando los datos de las distintas fuentes gubernamentales, también comparándolos con los datos propios surgidos del trabajo de campo.

### **Chicos en situación de calle en la CABA**

En la CABA existen censos y estudios respecto del grupo *niños en situación de calle*. Los datos oficiales de la DGNyA fluctúan según el año y el organismo de esa Dirección que realice el conteo. No distinguen entre los grupos de niños *en* y *de* la calle. Estos estudios son abordados como parte del trabajo de investigación.

La recopilación de datos abordada por este trabajo abarca el período temporal que va de 2000 a 2015. No ha sido posible recolectar datos de todos estos años, sí de la mayoría de ellos.

-El censo de 2001, realizado por la DGNyA, utilizó una doble metodología de observación y entrevista. Las observaciones, hechas por operadores de esa dirección, se realizaron durante seis días corridos en diferentes horarios, y luego se hicieron entrevistas a los chicos en las zonas observadas. Si bien este relevamiento no define claramente qué entiende por chicos en situación de

calle, sobre la base de los datos presentados se deduce que *situación de calle* refiere a todos aquellos niños, niñas y adolescentes que desarrollan alguna actividad en la calle o que viven en ella. La Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEyC) identificó entre abril y mayo de 2001, 1.645 chicos y chicas menores de 18 años, en situación de calle.

-Entre octubre 2004 y marzo de 2005, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el UNICEF realizaron un trabajo de campo en la CABA para analizar el fenómeno que se estaba produciendo respecto de las personas que salieron a las calles a juntar y seleccionar, de entre los residuos, cartones y otros elementos que pudieran reciclar para vender y obtener así un ingreso. En el informe (diciembre 2005), se planteaba que: “en la ciudad, de las 8.762 personas que se dedican a esta actividad (cartonear), incluyendo tanto a las que residen en la Ciudad como a quienes llegan desde el Conurbano, los menores suman 4.223”, es decir casi la mitad de quienes realizaban estas tareas.

-En 2006, la Coordinadora General del Programa de Atención Integral de Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Vulnerabilidad Social, de la DGNyA, sostenía que el número de chicos en situación de calle que viven en la Ciudad se estimaba entre 1.400 y 1.500, de los cuales se tenía contacto (legajo) con 730 (Sorbello y Fleitas, 2006). Esto implicaba que del total de chicos en situación de calle estimado por la DGNyA, únicamente se tenía contacto con aproximadamente el 50%.

-En el mismo año, el coordinador del Programa para la Erradicación del Trabajo Infantil del CDNNyA sostenía que “sólo en la ciudad de Buenos Aires, hay 3.500 chicos en la calle, de los cuales, el 31% (1.085 chicos) duerme en la calle”.

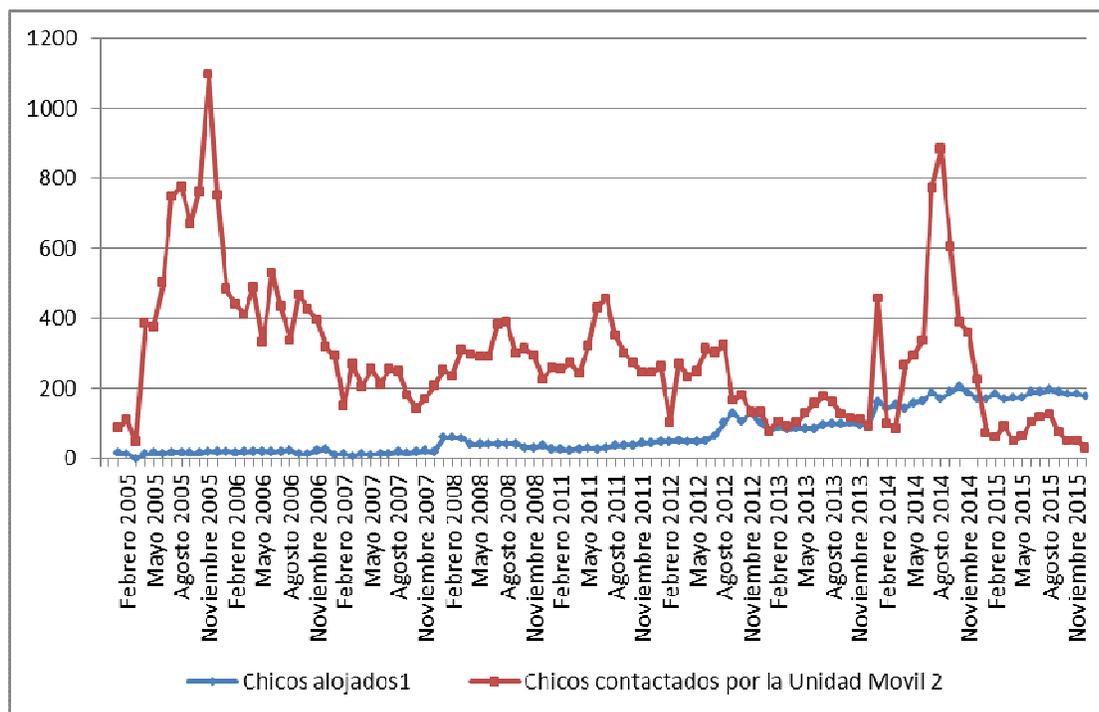
- Ese año, según datos de la Coordinadora General del Consejo de los Derechos del Niño de la Ciudad, llegaban diariamente a la Ciudad alrededor de 800 chicos provenientes del conurbano bonaerense con el fin de *cartonear*. Menos de un cuarto de los relevados el año anterior por OIM/UNICEF.

- El censo realizado entre la noche del 17 y la del 18 de diciembre de 2007 por la DGNyA da cuenta de la existencia de 798 chicos y chicas en situación de calle. Considerando a todo “niño, niña o adolescente de hasta 18 años que se encuentre pernctando, transitando y/o realizando actividades de subsistencia, tanto en calle como en lugares públicos”. Estos números se repetirán con muy poca fluctuación en los censos de ese año.

La DGEyC del Ministerio de Hacienda del GCBA, realizó un estudio respecto de los niños, niñas y adolescentes asistidos en hogares propios y chicos contactados por la Unidad Móvil de chicos en situación de calle de la Dirección General de la Niñez y Adolescencia por primera vez, sobre la base de datos del Ministerio de Desarrollo Social. Si bien no existe una serie completa

desde el año 1998 hasta el año 2015, los datos procesados nos permiten evaluar la población con la que tiene contacto y trabaja el equipo de agentes públicos.

**Gráfico N° 10**  
**Chicos de la calle en situación de alta vulnerabilidad social alojados en hogar y chicos contactados por la Unidad Móvil según mes. Ciudad de Buenos Aires. Años 2005/2008 y 2010/2015**



1 Niños que permanecieron al menos un día en el hogar.

2 Niños en situación de calle, a los que se les brindó atención por primera vez a fin de ofrecerles la inclusión en los programas de la niñez.

**Fuente:** grafico de elaboración propia en base a datos de la Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) sobre la base de datos del Ministerio de Desarrollo Social. Dirección General de la Niñez y Adolescencia.

Este estudio de la DGEyC da cuenta de que por año, se contactan por primera vez un número que rara vez alcanza a 200 niños, niñas y adolescentes en situación de calle, y se alojan en hogares un promedio de 3,5%. Esto se revirtió a fines de 2012, cuando el alojamiento en hogares comenzó a subir, alcanzando en el año 2013 al 7,6% de los chicos contactados. Evidentemente a partir de allí, la oferta de vacantes en hogares se amplió, lo que permitió proponer el ingreso a un lugar donde pernoctar.

Surgen dudas respecto a quienes están incluidos en las datos presentados por la DGEyC como chicos asistidos en hogares propios y chicos contactados por primera vez por la Unidad Móvil, estos datos arrojan números mucho menores que los demás estudios.

Como puede apreciarse, los niños, niñas y adolescentes en situación de calle contactados es muy fluctuante, lo que genera interrogantes respecto al acompañamiento y

seguimiento que se realiza con cada uno de estos niños, niñas y adolescentes.

Sin embargo, la información sistematizada por la DGEyC del Ministerio de Hacienda, y el Centro de Atención Integral para Niños y Adolescentes en situación de calle (CAINA), ambos de la CABA, da cuenta de los siguientes números respecto a niñas, niños y adolescentes que concurrieron a ese Centro entre 1998 y 2015.

**Cuadro N° 7**  
**Asistentes al CAINA por grupo de edad y por sexo**  
**Ciudad de Buenos Aires. Años 1998/2015**

Año	Grupo de edad (años)					Ignorado
	Total	Hasta 12	12 - 15	16 - 18	19 y más	
1998	<b>694</b>	100	390	150	54	.
1999	<b>897</b>	166	415	245	71	.
2000	<b>898</b>	116	407	258	117	.
2001	<b>981</b>	109	448	312	112	.
2002	<b>1.275</b>	146	592	378	159	.
2003	<b>1.438</b>	212	662	419	145	.
2004	<b>1.258</b>	231	550	353	124	.
2005	<b>1.140</b>	190	510	324	116	.
2006	<b>1.051</b>	131	407	354	126	33
2007	<b>899</b>	112	311	291	99	86
2008	<b>939</b>	105	310	328	115	81
2009	<b>622</b>	.	.	.	.	.
2010	<b>535</b>	.	.	.	.	.
2011	<b>450</b>	.	.	.	.	.
2012	<b>1.986</b>	193	908	661	215	9
2013	<b>1.743</b>	195	597	774	177	.
2014	<b>2.121</b>	393	778	903	47	.
2015	<b>1.860</b>	189	669	718	186	98

**Nota:** el CAINA brinda asistencia integral a niños y adolescentes en situación de calle.  
**Fuente:** Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) sobre la base de datos del Ministerio de Desarrollo Social. Dirección General de la Niñez. Centro de Atención Integral de la Niñez y Adolescencia.

En el siguiente cuadro, se encuentra conglomerada la información publicada en dos cuadros distintos de la DGEyC sobre la base de datos de la DGNyA del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano, en base a los números informados por el CAINA y los censos y números de la población en calle del Programa de Atención Integral de niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad social.

**Cuadro N° 8**  
**Comparación Asistente al CAINA con asistidos Programa de Atención Integral de niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad social.**

Año	CAINA	Chicos en calle
1998	694	695
1999	897	897
2000	898	896
2001	981	981
2002	1.275	1275
2003	1.438	1438
2004	1.258	1278
2005	1.140	1118
2006	1.051	958
2007	899	798
2008	939	719
2009	622	1075
2010	535	s/d
2011	450	s/d
2012	1.986	s/d
2013	1.743	s/d
2014	2.121	s/d
2015	1.860	s/d

**Fuente:** Elaboración propia con información de la Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) sobre la base de datos de la Dirección General de la Niñez. Secretaría de Desarrollo Social.

Este cuadro conglomerado da cuenta de la imprecisión que existe respecto a los datos sobre infancia en situación de calle. Con números idénticos en algunos años –lo que implicaría que la totalidad de los niños, niñas y adolescentes que se encontraban en situación de calle han concurrido a las actividades del CAINA, se deduce que estos datos no son precisos.

A partir de 2008, el GCBA comenzó a registrar el fenómeno de desplazamiento, a raíz de las políticas de control del espacio público implementadas, hacia las calles internas de las villas, las cuales en la mayoría de los casos, son solamente pasillos.

El censo 2009 fue realizado en horario diurno y a los recorridos definidos desde el primer Censo, en 2007, se sumó un relevamiento simultáneo en villas. De este modo y de acuerdo al diseño metodológico, la recolección de información se realizó tomando en cuenta dos tipos de unidades territoriales: Recorridos (integrados por 44 áreas geográficas) y Villas. Los censos 2008 y 2009

incluyeron un total de 10 villas ubicadas en cuatro Comunas: Villa 31 y 31 bis (Comuna 1), Villa 1-11-14, Villa 21-24, Villa 20, NTH Zavaleta (Comuna 4), Complejo Soldati, Barrio Los Piletones, Villa 3 (Fátima) (Comuna 8) y Villa 15 y Villa 19 (Comuna 9).

**Cuadro N° 9**  
**Total de niños/as censados por tipo de registro según dominios.**  
**CABA julio de 2008**

Tipo de registro	Dominios				Total	
	Recorridos		Villas			
	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%
Observable	175	35,6	193	85,0	368	51,2
Entrevista	298	60,6	34	15,0	332	46,2
Sin dato	19	3,9	--	--	19	2,6
<b>Total</b>	<b>492</b>	<b>100,0</b>	<b>227</b>	<b>100,0</b>	<b>719</b>	<b>100,0</b>

**Fuente:** Dirección de Políticas Públicas e Investigación, CDNNyA (GCBA) sobre datos relevados por la Dirección General de Niñez y Adolescencia, MDS.

El Censo de abril de 2009 resulta complementario de los censos anteriores, nocturno de diciembre 07 y diurno de junio 08, ya que incluye los mismos recorridos. El instrumento de recolección presentó diferencias con los anteriores, en la medida en que se agregaron algunas variables. A diferencia del conteo anterior, en esta oportunidad la totalidad del relevamiento en villas se realizó por observación de cuatro características: sexo, edad, actividad observada del niño/a y si este se encontraba acompañado o no. En los Recorridos se obtuvieron datos tanto por observación (únicamente de las características antes señaladas), como por entrevistas.

A este respecto recordemos las limitaciones metodológicas que conlleva el método de obtención de datos por observación.

Como resultado se obtuvo un conteo total de 1.075 niños, niñas y adolescentes, de los cuales 473 fueron registrados en calle y 602 en "situación de pasillo" en las villas de CABA.

**Cuadro N° 10**  
**Total de niños/as censados por tipo de registro según dominios.**  
**CABA abril de 2009**

Tipo de relevamiento	Tipo de registro		Total
	Observación	Entrevista	
Villa	602	--	602
Calle	232	241	473
<b>Total</b>	<b>834</b>	<b>241</b>	<b>1.075</b>

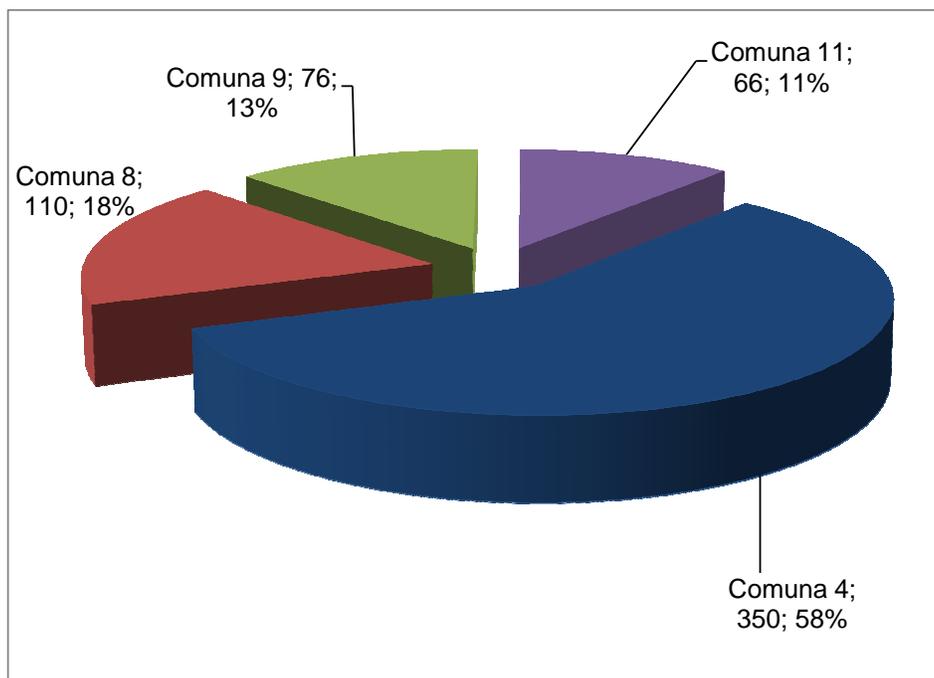
**Fuente:** Dirección de Políticas Públicas e Investigación, CDNNyA (GCBA) sobre datos relevados por la Dirección General de Niñez y Adolescencia, MDS.

Comparándolo con el realizado en 2008, no solo da cuenta del aumento de la población de niños, niñas y adolescentes en calle, sino también de cómo se han desplazado hacia los pasillos de las villas.

Dado que no es posible equiparar la situación de un niño/a que se encuentra *en calle* con la de otros niños que se encuentran en villas, en lo que la DGNyA dio en llamar *situación de pasillo*, donde, según asume esa dirección administrativa, muy posiblemente vivan, la información se presenta diferenciada de acuerdo a ese recorte.

El relevamiento en villas dejó al descubierto que la Comuna 4 reúne casi el 60% de los casos, encontrando en esa comuna la Villa 21-24 y el barrio Zavaleta; se debe destacar que también en esa comuna se encuentran otros lugares donde se ha observado concentración de este grupo de NNyA, como son los barrios de la Boca, de Pompeya. También allí se encuentra el CAINA y el Centro Educativo Isauro Arancibia. Cabe destacar que en esta comuna se concentra más de la mitad de los NNyA registrados por la DGNyA en situación de calle dentro de las villas.

**Gráfico N° 11**  
**Niñas, niños y adolescentes relevados en situación de pasillo, en villas, por comuna. Censo abril 2009**



**Fuente:** Dirección de Políticas Públicas e Investigación, CDNNyA (GCBA) sobre datos relevados por la Dirección General de Niñez y Adolescencia, MDS.

Como se ha dicho con anterioridad, tener un número cercano a la realidad respecto de las personas jóvenes en situación de calle es una cuestión muy difícil.

A estos números hasta ahora reseñados, se agregan los que informa el Centro Educativo Isauro Arancibia, al que asisten como estudiantes niñas, niños y adolescentes que se encuentran en situación de calle. Hay que destacar que la jornada estudiantil comparte margen horario con el

CAINA, por lo que estos datos abonan la inconsistencia general respecto a la cuantificación de esta población.

Es importante remarcar que la recopilación de datos y su procesamiento fueron realizados con la información recopilada durante el trabajo de campo, ya que las oficinas de estadísticas estatales no tienen incorporado este espacio entre sus estudios sobre niños, niñas y adolescentes en condiciones de extrema vulnerabilidad.

Durante 1998/99 se acercaron al Centro Educativo Isauro Arancibia 30 estudiantes. Entre 2000 y 2002, 60 estudiantes comenzaron a llevar a sus hijos bebés al espacio educativo. Entre 2003 y 2005, 130 estudiantes con sus hijos. Entre 2006 y 2007, 150 estudiantes (en estos años comenzaron a participar chicos muy pequeños –entre 6 y 14 años– que se incorporaron a las ranchadas). De 2007 a 2014 concurrió un promedio de 200 estudiantes. En 2015 concurrió un promedio de 300 estudiantes.

**Cuadro N° 11**  
**Asistentes al Centro educativo**  
**Isauro Arancibia. Ciudad de**  
**Buenos Aires.**  
**Años 1998/2015**

Año	Grupo de edad (años)		
	Total	Hasta 14	Con + sus hijos
1998	30		
1999	30		
2000	60		
2001	60		
2002	60		x
2003	130		x
2004	130		x
2005	130		x
2006	150	80	x
2007	150	85	x
2008	200	90	x
2009	200	100	x
2010	200	100	x
2011	200	100	x
2012	200	100	x
2013	200	100	x
2014	200	100	x
2015	300	150	x

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos relevados

Los datos del Centro Educativo Isauro Arancibia solo contabilizan a los estudiantes, no están incluidos los niños más pequeños, hijos de los estudiantes que concurren con ellos a clase

(hecho que en 2015 dio lugar a la apertura de un espacio específico para la primera infancia, con docentes de escuela inicial a cargo).

### **Chicos en situación de calle y explotación sexual en la CABA**

La explotación sexual comercial de niños/as y adolescentes (ESCNNA) refiere a la utilización de personas menores de 18 años de edad en actividades sexuales, eróticas o pornográficas para la satisfacción de intereses o deseos de una persona o grupo de personas a cambio de un pago o promesa de pago económico, en especie o cualquier otro tipo de regalía para la persona menor de edad o para una tercera persona. Es una forma extrema de violencia y abuso por parte del adulto que utiliza al niño, niña o adolescente, basándose en una relación desigual de poder.<sup>57</sup>

Dentro de las distintas situaciones de explotación sexual infantil, el recorte que se realiza es el que involucra a personas en situación de calle a la que se le suma la situación de explotación sexual infantil.

Como ya se dijo, las actitudes autoritarias, la mentalidad patriarcal y el machismo contribuyen al arraigo y naturalización de la explotación sexual, mientras que las víctimas violentadas sexualmente, prostitutas y explotadas suelen reclutarse en la adolescencia y aun en la niñez.

La delimitación de las situaciones de ESCNNA permite precisar algunas posiciones conceptuales que se ponen en juego al momento de definir este problema y adoptar una perspectiva crítica, respecto de las formas de clasificar que imperan en el vocabulario corriente y en los discursos mediáticos. De este modo se busca evitar responsabilizar (explícita o implícitamente) a las propias víctimas y/o confundir este tipo de situaciones con otras que, si bien puedan estar asociadas, no son de la misma naturaleza. Esto será retomado en el capítulo 9.

Todas las definiciones deben tener en cuenta que los menores de 18 años son, en algunas ocasiones y bajo determinadas circunstancias, capaces de sentir deseos sexuales y de dar libre consentimiento a las actividades sexuales.

Además, en el caso específico de niños y niñas se produce una violencia aberrante que transgrede el grado de madurez y el desarrollo de la persona. Si bien esta distinción entre niñas, niños y adolescentes para ponderar situaciones de violencia sexual aparece considerada en la mayoría de los marcos jurídicos, tiende a diluirse cuando se formulan los programas o se promueve la inclusión del tema en la agenda política.

---

<sup>57</sup> Informe del Congreso Mundial contra la Explotación Sexual de Menores con fines comerciales, Estocolmo, 1997, parte 1.

En cuanto a la problematización de estas situaciones, cabe señalar la tipificación que se realiza en el Convenio 182 (OIT-1999) sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, aprobado por nuestro país mediante la ley 25.255, que incorpora entre dichas formas la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas. Al respecto, la opinión generalizada de los actores institucionales involucrados en la temática es de oposición a dicha caracterización ya que no se admite una definición a partir de una relación laboral. Es decir que se interpreta que existe una distinción radical entre las situaciones de trabajo infantil (aún en sus peores formas) y las situaciones de ESCNNA.

La explotación sexual comercial –aun sin mediar trata de personas- también constituye una realidad que es experimentada por muchos niños, niñas y adolescentes, y que tradicionalmente se ha encontrado invisibilizada o ha sido denominada como “prostitución infantil”. Considerar que el ejercicio de la prostitución por parte de niños, niñas y adolescentes constituye una forma de explotación, implica tener en cuenta las diferentes formas de sometimiento a las que niños, niñas y adolescentes se ven expuestos, supone considerar que tal actividad, aun cuando se intente presentar como una opción, lejos de serlo es producto de constreñimientos diversos relacionados frecuentemente con las condiciones materiales de subsistencia y las herramientas simbólicas y concretas que se posean. Constreñimientos que, la mayoría de las veces aunque no sólo, se encuentran asociados a situaciones de extrema pobreza (Naddeo, 2010). En este punto, tal vez uno de los más polémicos, se pone en juego la concepción de prostitución como trabajo o como explotación. Durante varios años las propias organizaciones feministas, de derechos humanos y de las mismas mujeres víctimas de explotación sexual, reivindicaron sus derechos como trabajadoras frente a los actos de represión del que eran víctimas frecuentes por parte del accionar policial y además, exigieron los derechos propios de la seguridad social. En la actualidad no hay unanimidad en torno a este punto (un grupo de AMMAR reivindica ser consideradas ‘trabajadoras sexuales’), con esta disidencia, mayoritariamente la posición es que cuando se trata de menores de edad todos los actores implicados en la problemática lo definen como situaciones de explotación.

Así es que, la explotación no solamente se configura cuando existe la figura de un “proxeneta” que regentea, administra o lucra con el sometimiento de esos niños y niñas, sino que el propio ejercicio de la prostitución, en tanto convierte a esos sujetos en un objeto sexual, en una mercancía, se configura como una forma de explotación.

Este es el punto de vista conceptual del que se parte, de la definición de explotación sexual inserta en la Declaración de Estocolmo de 1996. El paradigma que considera a la prostitución tanto de las niñas como de las mujeres como una forma contemporánea de esclavitud, obviamente

agravada en su configuración ética y en su condena jurídica cuando se trata de niñas y adolescentes menores de edad.

La prostitución expresa una de las formas que asume la violencia de género y de los rasgos más profundos y constitutivos del patriarcado. Por ello es necesario propugnar su erradicación en el contexto de la eliminación de la violencia de género y en la cual las relaciones sociales y entre los géneros se caractericen por la cooperación y no por la explotación. Tal como señaló Carole Pateman (1995) en su denuncia de las teorías contractualistas del sexo: “[l]a historia del contrato sexual también ofrece la respuesta: la prostitución es parte del ejercicio de la ley del derecho sexual masculino, uno de los modos en que los varones se aseguran el acceso al cuerpo de las mujeres.”

De acuerdo a lo observado en esta investigación, algunos de los factores que contribuyen a facilitar la ocurrencia de las prácticas de explotación sexual comercial (ESC) tienen que ver con la legitimidad que conlleva el pago hecho por los consumidores. Lo que está en juego en la ESC es el deseo sexual de un adulto y la necesidad económica de una persona menor de edad, de modo que el referente central en la estructuración de esta forma de explotación es la capacidad de un agente de entregar dinero y la necesidad del otro de recibirlo.

En la Argentina no existen datos oficiales a nivel nacional, pero de acuerdo a los relevamientos de los organismos especializados y de investigaciones de campo, se estima que 1 de cada 5 niños/as son abusados por un familiar directo antes de los 18 años. La edad media de inicio del abuso es de 8 años.

Según datos aportados por la Oficina de Violencia Doméstica de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, con funcionamiento en la CABA, desde su creación (septiembre 2008) hasta el año 2014 fueron denunciados 1.762 casos de violencia sexual hacia niños, niñas y adolescentes.

La Dra. Eva Giberti, coordinadora del Programa “Las Víctimas contra las Violencias” del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, difundió en noviembre de 2014 datos de este programa correspondientes a las intervenciones realizadas por el Equipo Móvil de Atención a Víctimas de Violencia entre 2009 y 2013 en la CABA. En ese periodo 9727 víctimas fueron niñas, niños y adolescentes, 6866 tenían hasta 10 años de edad y 2861 de 11 a 18 años. El mismo programa aclara que muchas veces la violencia ejercida hacia las niñas y los niños queda invisibilizada en sus relatos. Esto puede estar vinculado a diferentes motivos, por ejemplo, la naturalización de la violencia física como forma de disciplinamiento de las/los niñas, niños y adolescentes dentro del ámbito familiar, el temor que presentan las víctimas a la hora de denunciar a los agresores, o los obstáculos institucionales que en ocasiones obturan la denuncia.

En el estudio realizado en el servicio de Adolescencia del Hospital Cosme Argerich (2009), en la CABA, la mayoría de los abusadores eran familiares de primer grado o conocidos por la

víctima: tíos, padrastros, padres, abuelos y hermanos. La mayoría de los casos (60%) nunca se denunció y sólo un tercio pidió ayuda.

En materia de ESCNNA, en general, todas las fuentes acuerdan en la dificultad de sistematizar datos cuantitativos fehacientes en el ámbito de la CABA. En los programas (tanto los que atienden la problemática específica como en los que lo hacen de manera ocasional) los registros acerca de la cantidad de población atendida que se encuentra o se encontró en situación de ESCNNA son escasos y fragmentados. Asimismo, por ser estos programas de alcance limitado en relación con esta población, la información cuantitativa que elaboran presenta muchas diferencias con la que surge de distintas investigaciones.

Asimismo, el acceso a situaciones de ESCNNA que se producen dentro de lugares cerrados (prostíbulos, departamentos privados, whiskerías, etc.), se hace más difícil, por lo cual un gran porcentaje de chicos/as que son explotados/as sexualmente quedan por fuera de los registros. Como se observa, el desconocimiento real de un accionar delictivo como este dificulta la posibilidad de dimensionar fehacientemente la problemática.

En la publicación “Explotación sexual comercial de Niñas, Niños y Adolescentes (ESCNNA) en la Ciudad de Buenos Aires. Diagnóstico situacional y análisis de intervenciones – Año 2009”,<sup>58</sup> al referirse a la dificultad de encontrar coincidencia entre los consultados e investigaciones respecto a la posibilidad de cuantificar a las víctimas de explotación sexual, se sostiene que “(...) en la Ciudad de Buenos Aires hay funcionando aproximadamente diez mil burdeles y (...) llegando a suponer que en cada uno de ellos habría por lo menos un/a menor de edad siendo explotado/a sexualmente, llegaríamos a tener un dato estimativo de 10.000 niños, niñas y adolescentes víctimas de ESCNNA en la Ciudad. A su vez, para la Red Nacional Alto al Tráfico y a la Trata (RATT) existirían alrededor de 4000 niños, niñas y adolescentes en situación ESCNNA en la Ciudad de Buenos Aires (suponiendo que es la población aproximada de chicos y chicas en situación de calle y potencial población en riesgo).”

Sin embargo, una de las fuentes entrevistadas para este trabajo sostuvo que la Asociación de Mujeres Meretrices de Argentina (AMMAR) con quien se trabaja la prevención de la explotación sexual infantil, estima que la población de mujeres en situación de prostitución en la CABA es de aproximadamente unas 6.000 y que el número de niñas, niños y adolescentes en esta situación es menos del 10%, es decir, menos de 600 niñas, niños y adolescentes.

---

<sup>58</sup> Del Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (CDNNyA), Dirección de Políticas Públicas e Investigación, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, nota N° 36.

Un recorrido histórico da cuenta de que en 2003, cuando recién comenzaban a funcionar los programas específicos, se trabajó con 44 víctimas. Luego de una campaña de persecución a clientes, realizada en 2005, el número de casos trabajados por el programa específico para erradicar la explotación sexual del CDNNyA alcanzó el número de 70.

En respuesta a un pedido de información realizado en julio de 2016, el CDNNyA informó que en el período 2011/15 se habían atendido 1.295 casos relativos a distintos tipos de explotación infantil. Este número se desglosa en 1.206 casos de trabajo infantil, 77 de explotación sexual comercial infantil y 12 de otros tipos de explotación.

Específicamente respecto de casos de explotación sexual comercial infantil, en documentos públicos de la DGEyC basados en la información brindada por la DGNyA y el CDNNyA se mencionan 25 casos en 2007, 35 en 2008 y 43 en 2009.

Como puede observarse, también con este grupo se presentan números muy disímiles conforme cual sea la fuente consultada. No existen certezas, solo estimaciones.

El desconocimiento real de un accionar delictivo como éste dificulta la posibilidad de dimensionar con certeza la problemática, derivando en números sumamente variables, según el marco y la posición desde la cual cada fuente se sitúe.

Al respecto, señala Chejter (2001): “(...) las observaciones, descripciones, análisis, hallazgos y conclusiones tienen sesgos y limitaciones determinados por la accesibilidad a las poblaciones estudiadas. Ciertas formas de la explotación sexual comercial infantil y juvenil son más visibles, y, por ende, más accesibles a quien investiga. La prostitución callejera, pobre y en lugares de fácil acceso, permitió acercamientos que no fueron posibles, en la misma medida, en la prostitución en lugares cerrados prostíbulos, saunas, departamentos privados, hoteles, agencias, cabarets, clubes, etcétera. La privacidad de la prostitución de lujo tanto por el origen social de quienes son prostitutas o prostituidos, la notoriedad de los clientes, la interconexión con otros negocios clandestinos, sobre todo el tráfico de drogas, tráfico internacional de personas ha hecho casi imposible el acceso directo a estos circuitos.”

### **Conclusiones parciales**

Como puede observarse, los datos de las distintas instituciones presentan disparidades que responden a la complejidad del fenómeno abordado y a sus características constitutivas. Son varios los motivos a los que se puede atribuir esta multiplicidad de datos que imposibilitan establecer un número concreto de niñas, niños y adolescentes, lo que obliga a trabajar con estimaciones de las que no se sabe su proximidad con la realidad.

La inexistencia de una unificación de herramientas y criterios de obtención de datos hacen que proliferen distintas metodologías en los equipos de trabajo de los distintos organismos que sólo suman confusión. Esta falta de certeza respecto a datos concretos del grupo impacta en la planificación de las acciones de los agentes de la política pública a todo nivel, diseño, planificación e implementación. También debilita la posibilidad de prever recursos presupuestarios y de agentes de la política pública que puedan dar respuesta apropiada.

Podemos advertir sobre distintas formas de subregistro que presenta la forma de relevamiento utilizada. El conteo puede subestimar el fenómeno dada la utilización de datos secundarios provenientes de informantes claves. Por otro lado, los números de niños contactados son mucho mayores que los de aquellos a los cuales se les brindó una vacante en un hogar, lo cual puede responder a diversos motivos. También los contactos por primera vez realizados ¿deberían sumarse a lo largo del año? De ser así, el número de niños, niñas y adolescentes en situación de calle escalaría muy por encima de la cantidad de niñas, niños y adolescentes que concurren a los organismos analizados. Estas cuestiones abonan las dificultades referentes a los problemas de cuantificación de esta población.

La clasificación que se realiza desde las distintas instituciones y dentro de ellas, desde los distintos programas de política pública nos presenta una población de la cual no se tienen datos certeros que permitan establecer con claridad cuestiones básicas respecto a sus vidas.

La relación de cada uno de los niños, niñas y adolescentes que conforman el grupo abordado permanece en la invisibilización cuando no permite establecer si concurren a alguna institución pública (CAINA, Centro Educativo, Parador Nocturno, Centro de día, Comedor o Merendero, Hospital o Centro de Salud), si las distintas instituciones articulan alternativas de abordaje y estrategias de superación de la situación de calle y de la situación de explotación.

Estos dos grupos –los chicos en situación de calle y aquellos que estando en calle se encuentran también en situación de explotación sexual– que se han presentado en sus características principales y se ha tratado de cuantificar, aunque más no sea de manera aproximada, constituyen la población sobre la cual se analizará la implementación de las políticas públicas desarrolladas específicamente para ellos. En una aproximación que pretende dejar expuestas las complejidades y características que deberían ser tenidas en cuenta para el desarrollo de programas de política pública que permitan eficientemente superar las situaciones de violencia cotidiana que se suscitan en la experiencia social de este grupo de niños, niñas y adolescentes.



## Capítulo 6

### El escenario y las experiencias en el Centro Educativo Isauro Arancibia

#### Introducción

Aprender implica modificar, transformar los esquemas cognoscitivos ya construidos y que se ponen en juego para interpretar y actuar en las distintas situaciones sociales. Desde este punto de vista, todos los alumnos llegan a las instituciones educativas con aprendizajes realizados en lo que se podría llamar *la escuela de la vida*. Lo que diferencia a los alumnos del Centro Educativo Isauro Arancibia de quienes asisten a las escuelas comunes es que los primeros debieron aprender a satisfacer necesidades que el entorno familiar resuelve para la mayoría de los niños, niñas y adolescentes, que frente a su realidad de haber dejado a sus familias deben ser afrontadas en soledad o con la ranchada. Forzados por las circunstancias, debieron aprender a solucionar por sí mismos situaciones ligadas con la sobrevivencia física y psíquica.

Desde el año 2011 participo en un grupo de investigación del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la UBA, coordinado por Amanda Toubes e Hilda Santos, sobre las características del espacio de enseñanza y aprendizaje. En este espacio se realizan observaciones, charlas de producción teórica, entrevistas en profundidad, entre otras actividades. Se presenta esta experiencia ya que en este ámbito, situación escolar, se plantean reflexiones distintas sobre las relaciones y situaciones que atraviesan estos niños y jóvenes estando presente la posibilidad de cambiar.

Este espacio se ha tomado en la presente investigación como experiencia alternativa en el análisis respecto a la satisfacción de la prioridad de amparo a las víctimas de violencia, como una alternativa en la acción social. Para ese análisis se expondrán las causas y el sentido dado a esta política pública, prestando especial atención a los mecanismos puestos en práctica para alcanzar el tratamiento como sujetos de derechos de este grupo de niños, niñas y adolescentes y si se ha logrado.

Algo remarcable respecto a este Centro Educativo resulta su absoluta invisibilización en los documentos e investigaciones sobre población en calle. Ninguno de los documentos e investigaciones de instituciones, tanto públicas como privadas, da cuenta de su existencia y del trabajo que realiza con las niñas, niños y adolescentes en situación de calle de la Ciudad que allí concurren.

Este espacio forma parte de la política pública del Ministerio de Educación de la CABA, si bien no forma parte de las instituciones específicas de infancia, esta política pública impacta y genera efectos en el grupo específico abordado.

A continuación se presentan los resultados del trabajo de campo desarrollado en este espacio educativo, a donde concurren un número significativo de niñas, niños y adolescentes en busca de un proceso educativo que también los reconozca en sus individualidades y valore las experiencias sociales con las que llega cada uno.

Las observaciones dan cuenta de la representación que tienen de sí mismos y de las experiencias conflictivas producto de sus condiciones de vida. El análisis de este particular espacio nos permitirá analizar la percepción propia del grupo de niños, niñas y adolescentes, puesta en crisis frente a la posibilidad concreta de cambiar algunas cuestiones de la vida en la calle, con la innumerable cantidad de desafíos que ello implica.

### **El Centro Educativa Isauro Arancibia**

Una de las ofertas del área de Educación del Adulto y el Adolescente del Ministerio de Educación de la Ciudad, son los Centros Educativos de nivel primario, que funcionan a solicitud de instituciones (comedores, sindicatos, parroquias, salas de salud, entre otros). La institución alojante del espacio pedagógico, brinda el espacio físico, mientras que el personal docente es nombrado por la Supervisión de Centros Educativos del Ministerio de Educación de la CABA. Son diurnos, funcionan durante dos horas diarias con hasta 15 estudiantes por Centro y certifican terminación de estudios primarios.

En 1998, a pedido de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) nacional, el área de Educación del Adulto y el Adolescente del Ministerio de Educación de la Ciudad abrió en la zona sur de la Ciudad (Independencia 766), un Centro Educativo para adultos y adolescentes de nivel primario para miembros de los sindicatos de base, la Asociación de Mujeres Meretrices de Argentina (AMMAR) y el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI). Se lo llamó Centro Educativo Isauro Arancibia, en honor del docente asesinado en el local de la Agrupación de Trabajadores de la Educación Provincial (ATEP) en San Miguel de Tucumán, el 24 de marzo de 1976.

Como resultado de un trabajo en red con organizaciones sociales, comenzaron a concurrir chicos en situación de calle que paraban en la estación de trenes de Constitución. En 2001, Puentes Escolares, programa del Ministerio de Educación de la Ciudad creado con el fin de establecer lazos entre la calle y la escuela, destinó recursos materiales y humanos (pareja pedagógica, psicóloga, trabajadoras sociales y auxiliares) a este centro luego de comprobar, a través de un relevamiento, que los jóvenes en situación de calle asistían y hacían referencia al *Isauro*.

La evolución histórica del Centro Educativo Isauro Arancibia es significativa, tanto en lo que refiere al número de chicos que se fueron sumando, como a la respuesta institucional a las necesidades que se planteaban.

Así, entre 1998 y 1999 concurren 30 estudiantes y solo trabajaba una docente, Susana Reyes, quien hoy dirige el Centro.

En 2000/2, 60 estudiantes que comenzaron a llevar a sus hijos bebés al espacio educativo, que contaba con 3 docentes y 2 auxiliares. En esos años se habilitó una suerte de *jardín materno infantil* para acoger a los bebés mientras sus padres estudiaban.

En 2003/5, se llegó a 130 estudiantes con sus hijos, y el número de docentes y auxiliares aumentó a 13. En 2006/7, los estudiantes fueron 150, y comenzaron a participar chicos muy pequeños (entre 6 y 14 años) que se incorporaron a la ranchada; fue entonces cuando se habilitó un *grado de nivelación* donde estudian los niños y niñas más pequeños.

Desde 2007 se realiza anualmente un viaje de egresados<sup>59</sup> con aquellos estudiantes que están terminando el ciclo educativo.

En 2007/2014 concurrió un promedio de 200 estudiantes, y había 30 docentes y auxiliares. Se incorporaron talleres productivos (costura, reciclado, cocina, arreglo de bicicletas, entre otros) que significan el aprendizaje de un oficio, y el comienzo de tener ingresos por la venta de los productos manufacturados.

Para 2015, en el Centro Educativo había unos 300 estudiantes y 45 docentes y equipo interdisciplinario. Se mantienen todas las modalidades educativas que se fueron incorporando a lo largo de los años.

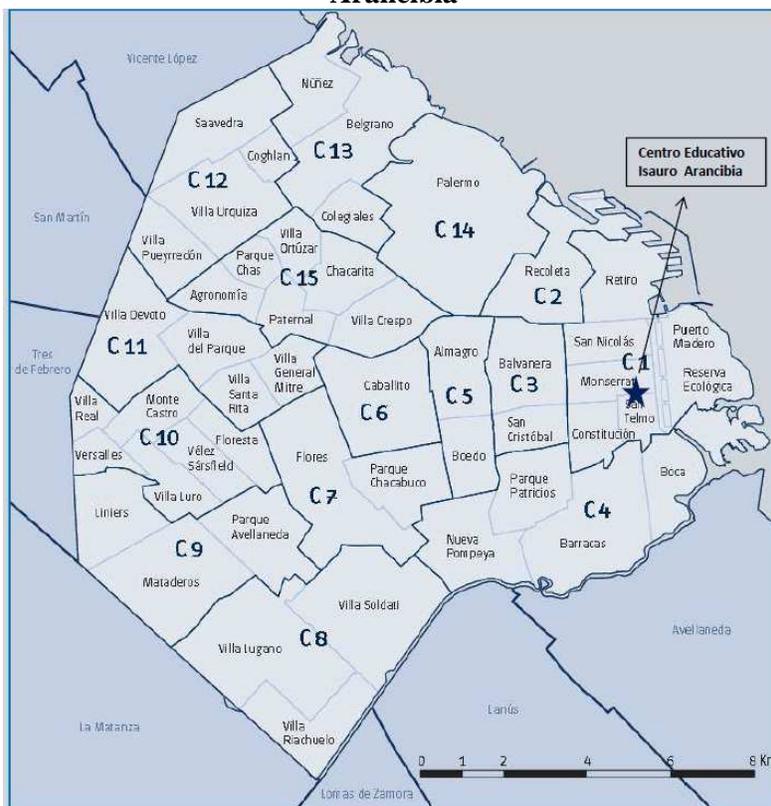
En 2007, se celebró un convenio con el Centro de Formación Profesional N° 3 de la CABA, que funcionaba en una sede de la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA) del barrio de Constitución, allí se otorgaron varias aulas y salones de usos múltiples para el desarrollo de todas las propuestas.

El grupo de maestros y profesionales que trabajan en el Centro Educativo Isauro Arancibia comenzó a repensar la modalidad del centro. Era un hecho que los estudiantes respondían a las propuestas, y no aparecía en sus relatos la referencia a otro espacio de inclusión, además de éste. Surge así el proyecto de transformar el Centro Educativo Isauro Arancibia en un centro educativo de jornada extendida. Desde principios de 2011 tiene un edificio propio en Paseo Colón 1318.

---

<sup>59</sup>Modalidad clásica para los estudiantes de la escuela formal que consiste en un viaje educativo con los compañeros de clase y los docentes.

**Mapa N°1**  
**Ciudad de Buenos Aires por comuna y barrio, ubicación del Centro Educativo Isauro Arancibia**



Aun después de cuatro mudanzas, los chicos continúan concurriendo y requiriendo actividades, a la vez que impulsan a otros jóvenes a acompañarlos para incorporarse. En principio, los alumnos establecen un lazo afectivo con el Centro, que después se transfiere al interés por el conocimiento, cumpliendo también la función de lugar de pertenencia, impulsando a los estudiantes no sólo a concurrir, sino a sumarse activamente a las nuevas ofertas que surgen.

La matrícula del Centro Educativo mostró, como se ha señalado, una sostenida tendencia hacia el aumento de año en año. Funciona en dos turnos, divididos a su vez en tres niveles.

Los días viernes, los docentes dependientes de Supervisión de Centros Educativos (DEAyA), del Nivel Inicial, de Primaria común, de Puentes Escolares, participan de una reunión semanal de orden organizativo, y fortalecedora de procesos. Se evalúa el desarrollo de las propuestas, se ajustan articulaciones, y se establecen nuevas líneas comunes que orienten la práctica cotidiana desde cada área.

Los estudiantes concurren, los viernes, a espacios de talleres durante toda la jornada: computación, recreación y medios críticos.

El Equipo de apoyo (dos trabajadoras sociales y una psicóloga) lleva a cabo la articulación con instituciones públicas y ONG a fin de potenciar proyectos que se desarrollan en el Centro

Educativo, o bien, para promover mejores condiciones de enseñanza/aprendizaje de los estudiantes e instancias de aprendizaje que trascienden el espacio áulico.

Así es que el 40% de los estudiantes de 3º ciclo (sexto y séptimo grado) obtuvo su diploma de terminación de estudios primarios. El 21% del total de estudiantes aprobó los cursos (contenidos/asistencia).

Los docentes cumplen un rol muy particular, trasladando lo que bien señala Rockwell (1992): “[I]ejos de ser representantes fieles de la voluntad estatal, que transmiten ‘la cultura de la sociedad’, ellos ponen en práctica saberes y concepciones adquiridos en trayectorias propias y diversas”.

Los estudiantes tienen su lugar de origen en el conurbano bonaerense y la CABA, transitan y/o se alojan alternadamente en diferentes espacios: estaciones de tren de Constitución, Retiro u Once; paradores; hogares; institutos, hogares de familiares o conocidos, etc. Muchos pertenecen a familias empobrecidas o son hijos de padres criados en situación de calle. La trayectoria educativa de estos jóvenes es nula en algunos casos, o inestable, conflictiva e inconclusa en otros.

Son un grupo claramente atravesado por problemáticas sociales graves, tales como el consumo de sustancias, la explotación sexual y el acercamiento constante a la comisión de delitos, lo que los somete a la represión del sistema penal. El sistema educativo tradicional, el cual se presenta como plural, abierto, igualitario e integrador, no los retiene; este grupo es expulsado de los centros educativos formales. Las normativas impuestas a éste y a otros grupos excluidos desde los centros educativos tradicionales son antagónicas respecto de las normativas y prácticas propias del grupo.

Las experiencias de escolarización ordinaria no contemplan la tolerancia o un margen de flexibilidad que posibilite la igualdad e integración, que se sostiene tanto discursivamente como en las normativas de la Constitución Nacional y la CDN. En este marco, se analiza la experiencia que se lleva adelante en el Centro Educativo Isauro Arancibia.

### **La vida en la calle**

Se presenta a continuación fragmentos de las escuchas y observaciones realizadas en el Centro Educativo Isauro Arancibia. Los diálogos serán incorporados en cursiva.

En el libro *A flor de piel*, de Martina Matusевич, se recopilieron fotografías de algunos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de calle que concurren al Centro Educativo, en ese libro, se exponen fotos de los tatuajes de los estudiantes del Centro Educativo Isauro Arancibia. Voy a servirme de esa fuente para analizar las impresiones y explicaciones dadas por ellos en ese particular contexto.

Es destacable el ejercicio permanente de escucha entre los docentes, el personal administrativo, los voluntarios y la población de niños, niñas y adolescentes que concurren como estudiantes. Este ejercicio sería uno de los pilares que sustentan las relaciones dentro de este espacio.

La visualización de estos niños y adolescentes como “chicos de la calle” habilita a que formen parte de un paisaje urbano molesto pero tolerado dentro de ciertos parámetros. Según sus propias palabras, describen la situación de calle como: *“Yo no tengo vida”, “Desde los 13 años estoy en la calle. Me dejaron ahí desde chico.”* Y *“En la calle no podés comer ni por lo menos. Y te acercás a cualquier lugar a ver si es un comedor. Te morís de frío también.”*

La búsqueda de algún lugar que permita ampararse del frío y lograr acceder a alimentos es una cuestión constante que surge en las entrevistas a personas en situación de calle. Una de las violencias que se reconoce en estos dichos es la de verse sometidos a la miseria.

En una oportunidad de observación una maestra de primer y segundo ciclo turno tarde, retoma el tema de la vivienda que vienen desarrollando desde hace varios días y propone responder por escrito las siguientes preguntas: a) ¿Qué lugares pueden servir de vivienda? b) ¿Qué materiales se necesitan para construir una vivienda? H. estudiante, comenta: *Yo vivo debajo de un techo y me tapo con una lona, nomás.*

A los niños, niñas y adolescentes se les suele atribuir una característica fundamental que reposa en la condición espacial, dejando de lado cualquier otra, que podría llevarnos a que consideremos que en realidad este grupo es un producto del enfrentamiento entre clases sociales, desechos del conjunto social. El cuerpo docente de este espacio sostiene que *para entender un poco a estos pibes, hay que pensar cuál es la idea y cuál es la meta.*

Una de las docentes que está desde la apertura del Centro Educativo comenta que *“Las chicas de AMMAR trajeron a los chicos en situación de calle. Ellas los ayudaban en todo.”* Esta organización nuclea a mujeres que se encuentran en situación de prostitución.

La importancia de escuchar a este grupo de niños, niñas y adolescentes radica en comprender como vivencian las experiencias vividas en la calle, lo que otorgaría otras herramientas para pensar en alternativas viables a acordar en conjunto entre los niños, niñas y adolescentes y los distintos agentes de la política pública; de allí debería surgir el marco sobre el que se concentrarán los esfuerzos para lograr la salida de las situaciones de calle.

Poder escuchar el relato del sufrimiento, reconociéndolo, implica tomar el camino que demarca el modelo ideal construido para este análisis (ver cap. 3), la política pública que responde al nuevo paradigma debería prestar atención al derecho a ser oído como reconocimiento al sujeto de derechos y mecanismo de construcción de alternativas para la protección integral. Uno de los

adolescentes, comenta: *“Mirá, yo te digo la verdad... yo pasé por mucho, sufrí una banda en la calle...”*.

Al preguntarle a una docente del Isauro Arancibia, ella describe que una consigna era dibujarse bajo el título “así soy yo”. Uno de los alumnos escribió *“Así no soy yo”*, y dibujó un chico con un arma en cada mano.

Los elementos de violencia aparecen con mucha frecuencia en sus manifestaciones, frecuentemente intentan diferenciarse del estereotipo descalificador con que se los reconoce. Por ejemplo, al hacer referencia a los tatuajes con los que cuenta, que serían retratados para un libro, un adolescente comenta: *“Yo tengo mi nombre, después la estrella ésta (se señala el cuello) y después el nombre de mi vieja acá en la espalda. Era guachín y corte que me quería hacer un tatuaje. El nombre de mi vieja me lo hice y después falleció. Era para tener algo como todos que siempre se escriben el nombre de la madre o el padre. Como si fuese que te hace más hombre.”*

Las razones de los tatuajes que se exponen en los retratos realizados por Matusevich nos permiten acercarnos al imaginario de este grupo de niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situaciones de violencias que se manifiestan de distintas formas y con distintos grados de profundidad. Por ejemplo, uno de los retratados comenta; *“Mi primer tatuaje me lo hice a los 14, un corazón con una flecha y una M adentro. Para mí es el recuerdo de mi mamá que me dejó una herida. La M de mamá. Después me hice mis iniciales por si algún día me llega a pasar algo y mi familia no está cerca así me pueden reconocer por las iniciales.”*

Los relatos que explican las acciones realizadas están completamente marcados por diferentes situaciones de violencia, el abandono, la soledad.

La necesidad de construir mecanismos que respondan a esa cotidianeidad marcada por las situaciones de capas de diferentes tipos de violencias, determinan acciones individuales que ahondan en los niveles de violencia; un joven comenta: *“Con los tatuajes te tienen un poco más de miedo, me van a ver un poco más grande, me van a respetar un poco más.”* Otro comenta: *“Cuando empecé a caer en institutos me empecé a hacer más tatuajes, digamos, un par que me hicieron conocido y después la mayoría me los hice yo armando maquinita casera y probando conmigo, bah, usando mi piel de borrador, decí que me salieron bien. Yo me hago tatuajes sólo hace rato con aguja o maquinita y llega un momento en que digo no, ya fue pero no, vamos a terminarlo, seguiste hasta ahora, terminalo y me pongo esa meta y lo termino.”*

Los cuerpos se simbolizan, intentando generar reacciones frente a los otros, son un territorio y una forma de manifestación política, de una construcción de alternativas complejas, que frecuentemente no es observada, ni escuchada, ni aceptada, ni respetada por las instituciones específicas que tienen a su cargo abordar la situación de estos niños, niñas y adolescentes.

Un adolescente comenta: *“Yo vengo de Formosa. Yo la pasé muy feo. Yo me hice un tatuaje que me pidió un hermano mío. Porque si te matan en la calle, no tenés DNI, y no te pueden encontrar, en cambio así te reconocen si el día de mañana amanecés en los noticieros.”* Puede entenderse la utilidad de la marca, la estrategia acordada con la familia, como mecanismo para identificar y recuperar el cuerpo de la persona amada. La realidad social vivida ha marcado la posibilidad de desarrollo de este tipo de estrategias familiares.

Frecuentemente, se les aplica la clasificación de *Jóvenes delincuentes* (Miguez, 2002) a aquellos niños, niñas y adolescentes que conforman el grupo de los *chicos en situación de calle*. Si se dejan de lado los elementos que se concentran en clasificar a estas personas desde el conflicto con la ley para analizar las relaciones, los conflictos y violencias que padecen, se pueden descubrir nuevas perspectivas para comprender y abordar estas situaciones.

Una de las cuestiones recurrentes que surge de las palabras de los distintos miembros del grupo estudiado en esta tesis, es la cercanía con la muerte, la propia y la de los compañeros de ranchada, los miembros de la familia. El permanente contacto de múltiples y diversas formas de violencia trae aparejado también esta conciencia sobre la posibilidad próxima de que la muerte ocurra. Una ocurrencia que no es inesperada y que puede ser provocada por múltiples actores y factores.

Otra cuestión que se repite es la percepción propia como personas alejadas de los valores positivos. Por ejemplo, los siguientes comentarios: *“Estoy más cerca del diablo, pero por lo que veo, por la edad que tengo y los años que estuve en calle. Como no me quieren ni arriba ni abajo me dejaron estando acá en el medio, pero no pasa nada.”*

*“Yo me lo hice preso, en la cárcel, en las manos. Mi tatuaje tiene un significado, peleas, peleas... de todo un poco. Ahora me quiero matar, me arrepiento pero bueno son cosas que pasan. Las veces que me preguntan mis hijos, porque me ven sin remera, ‘Papá ¿por qué tenés esto? duele contarles. Hay cosas de las que muchas me arrepiento y otras no. De lo que no me arrepiento es de tener tatuado a San La Muerte. No me arrepiento porque le pedí, le hice una promesa y me cumplió. Tampoco me arrepiento del nombre de mi hija que lo tengo tatuado en el pecho, y del de mi otra nena.”*

Tatuajes, cicatrices, casquete de lastimaduras por picaduras de piojos, plantas de pies duras y negras. Suciedad incorporada a la piel como llagas. Dedos quemados por el constante encendido del paco, tetas llenas de leche y ningún bebé cerca para amamantar, bolsitas que cuelgan de las manos como si fueran una extensión de éstas, son todas características de los cuerpos de los chicos en calle.

Son las marcas que los transforman en símbolos, y como tales serán tratados en la gestión del conflicto que encarnan. Sin ser escuchados, sin lograr que los significados otorgados sean comprendidos por los agentes de la política pública.

*“La verdad, no creo que el dolor sea necesario. Eso está en la decisión de cada uno, no tiene nada que ver sufrir o aguantar dolor para hacerte un tatuaje. Se podría buscar otra forma. Si es por el tema del dolor, lo dejo pasar y no me hubiera hecho nada, porque ya sufrí bastante en mi vida, así que no quiero saber más nada con el dolor.”*

El espacio donde esos símbolos se manifiestan es importante de remarcar, si bien los testimonios se tomaron en el Centro Educativo Isauro Arancibia, la mayoría de las referencias nos permiten reconstruir y conocer lo que sucede en la ranchada, instalada en la vereda, en la calle misma, en la plaza o en el pasillo de alguna villa. Estaciones de trenes a las que llegan desde ese otro territorio que han abandonado, el de la casa familiar. Las iglesias y los paradores adonde concurrirán para buscar ropa, una ducha, comida, o auxilio, ya sea por el trabajo de los operadores agentes de la política pública, en la creación de la demanda de salida de calle, ya por un nuevo cruce con algún policía o el ingreso a una comisaría o instituto o un hogar de albergue. Durante una observación, dos adolescentes conversan sobre el mal trato policial. X dice: *“Te cagan a golpes”*, XX agrega: *“El piso de la comisaría está frío y sucio, no te dan comida y encima te cagan a golpes”*.

Una adolescente rememora tiempos de convivencia familiar al contar sobre uno de los tatuajes que tiene: *“Porque la persona que lo hace, lo hace con amor y también el amor duele, el amor siempre termina doliendo. El tatuaje es la forma de mostrar eso, el amor y el dolor. Los tatuajes pienso que son momentos de felicidad. En éste, el que dice Juan-k, yo estaba con mi familia y me sentía bien a pesar de que estaba en un estado que no tendría que haber estado, pero estaba bien porque estaba con mi familia haciendo algo lindo que me iba a quedar para mí. Creo que me quedó de recuerdo eso, estar compartiendo algo con mi familia.”*

Todos estos elementos contribuyen a construir una clasificación. Esta puede transformarse en la atribución de características particulares y confundirse con la noción de identidad, y así atribuirle al grupo de chicos y chicas en situación de calle en la Ciudad. Encerrándolos de tal manera, que parece que no existen alternativas de gestión institucional de aproximación y abordaje.

### **La tarea pedagógica**

Al analizar la situación educacional de esta población, señala Surdo (2008) que “su pérdida de regularidad educativa (...) está vinculada con la imperiosidad de la carencia que impulsa a los menores a buscar en la calle medios de subsistencia y con la propia expulsividad de las escuelas

superadas por la complejidad del problema de enseñar y aprender en condiciones de extrema pobreza.” (citado en Toubes et al. 2008, pp. 142 y 166)

Este grupo de niños, niñas y adolescentes han debido asumir precozmente responsabilidades adultas. Es probable que sientan, aunque no necesariamente de manera consciente, la ausencia de un periodo de vida marcado por el cuidado y la falta de preocupaciones que deberían caracterizar la infancia, en los miembros de este grupo se vivencia como una secuencia de carencia que los disminuye ante sí mismos y ante los demás. En estos sectores la reflexión acerca de la propia vida es muy escasa, con lo cual resulta difícil encontrar momentos significativos de la vida que no estén relacionados con algún tipo de evento violento, entre otras razones, porque se vive un presente permanente. No es extraño entonces que identifiquen el comienzo de sus vidas con el nacimiento de un hijo ya que ello les otorga un estatus respetado en la sociedad (muchas veces el nacimiento de un hijo es motor para *rescatarse* tanto en hombres como en mujeres). O con el ingreso en el *Isauro*, lo que los asimila al común de los niños y adolescentes y puede generar el respeto de los demás. O puede ocurrir que alguno transforme la consigna y se presente a sí mismo como lo que no es o no quiere ser, dibujándose con un arma en cada mano, rechazando así la imagen de transgresores de la ley que suele acompañarlos, como se vio en este mismo capítulo.

Los ejes pedagógicos que propone el Centro Educativo a lo largo de los años, han colaborado con la posibilidad de la construcción de otra forma de reconocimientos sobre sus propias experiencias sociales, entre ellos, estos ejes fueron el amor, el deseo, el héroe colectivo. Esta práctica institucional que rescata experiencias propias del grupo tratando de generar mecanismos de reflexión, intentaría producir cambios en las conductas de los miembros del grupo que habiliten modificaciones concretas en las experiencias sociales en la situación de calle.

Según Ulloa (2007), *“es que tanto en una niña resignada ante el abuso como en una comunidad resignada ante la miseria, el cuerpo se desadueña. Yo denomino `síndrome de padecimiento´ lo que sucede cuando un sujeto o una comunidad se resignan frente al sufrimiento (...) Pierde valentía la comunidad resignada a la indigencia (...) Y pierden lucidez. Los hechos que padecen se naturalizan: los sujetos reniegan de las condiciones adversas en que viven (...) Y el cuerpo se desadueña: ya sólo responde a movimientos reflejos, defensivos, no elige movimientos nuevos. El cuerpo desadueñado pierde su contentamiento. Pero de pronto surge algo nuevo, el piquete: esos mismos cuerpos trazan nuevos movimientos, cortan la ruta. Cuando el cuerpo recupera su contentamiento, se recupera el coraje.”*(diario Página/12, 23 de abril).

Estas representaciones y experiencias se fusionan con expectativas de una vida distinta: quieren ser alumnos y esperan del Centro Educativo Isauro Arancibia que funcione como una institución educativa convencional pero que los albergue y contenga.

En esta exigencia de elementos simbólicos de la escuela tradicional parece reflejarse una necesidad de recuperar algo de lo que fueron privados, algo que les fue arrebatado, que se relaciona con una necesidad de vivir lo que otros vivieron de niños y ellos no: la escuela como constructora de una identidad compartida por todos. De ahí, la importancia de que lleven a sus propios hijos al Centro Educativo, que los puedan dejar en las salas de la escuela maternal, brindándoles una posibilidad que ellos no han tenido, satisfaciendo derechos que en ellos permanecen vulnerados.

En el Centro Educativo se les brinda una mirada diferente sobre sí mismos, la construcción de una identidad que rescata lo que traen, aceptándolos. Se reafirma que la escuela no es la calle y es necesario un proceso de confiabilidad en la escuela. Para algunos aparece como otro nacimiento. No es un camino hacia la muerte, sino hacia la vida.

Muchas veces la construcción de una identidad diferente entra en contradicción con la identidad que les ha permitido sobrevivir en contextos de mucha violencia, la identidad del *pibe chorro*. Esta identidad preexistente parece ser protegida en diversas oportunidades por los jóvenes, porque es la que les permite sobrevivir cuando salen de la escuela y tienen que volver a la misma realidad violenta de todos los días.

En lo referente a la construcción de una nueva identidad posible aparecen dos ideas fuertes: el joven como alumno recuperando un espacio que le fue robado y el joven como trabajador, aunque el trabajo sea de carácter informal. Estos dos elementos aparecen como vitales a la hora de la construcción de una nueva representación de sí mismos.

Por ejemplo, en una de las observaciones, uno de los jóvenes comenta: *Interrogados los alumnos acerca del ejemplo que nos ofrece, R responde: "Es lo que estoy haciendo yo, terminar la escuela" y agrega que, además, él realiza trabajo nocturno. L dice: "Yo también trabajo, mire reparto todos estos volantes a la tarde". La maestra comenta: "Sí, y también trabajás en el camión de coca cola". L asiente sonriendo, se pone de pie y reparte volantes entre sus compañeros. R cuenta que tenía un amigo que trabajaba y estudiaba y "era más o menos como este señor (refiriéndose al protagonista del artículo periodístico) y estaba todo bien y se murió de cirrosis."*

En otro momento de las observaciones los alumnos tenían como consigna copiar del pizarrón un fragmento del texto *El miedo global*, de Eduardo Galeano. Una vez que copiaron, la docente se acerca a la observadora y le dice: *les estoy pidiendo que al final pongan a qué le tienen miedo. C me dijo: a los viejos babosos; otro me dijo: a perder el trabajo.*

En otra observación, la docente interrumpe la conversación, levanta la cabeza y les recuerda: *-No se vayan, que hoy a la tarde tienen taller de electricidad. -¡Bieeennnn! –grita uno de ellos y mira hacia el cielo. Luego, comienza a correr en redondo por uno de los pasillos. Parece el festejo de un gol.*

La presentación de determinadas normas que permitan la construcción de hábitos, de vínculos diferentes entre los y las adolescentes y entre ellos con el espacio educativo, aparece como fundamental pero muchas veces confronta con las normas que los jóvenes construyeron a lo largo de la vida y de su realidad cotidiana. La norma aparece como impuesta por los educadores.

En diversas oportunidades los estudiantes preguntan sobre cosas que ya saben que no se pueden hacer, como si necesitaran que se les reafirme la norma, el encuadre del espacio. Estas preguntas podrían dar cuenta de un intento por interiorizar la norma.

Es necesario advertir que sus expectativas respecto del Centro superan las funciones convencionales de la escuela. Esto podríamos relacionarlo con lo primario de los vínculos que se establecen allí, con esta idea del espacio educativo como primera vivencia de elementos perdidos de la primera infancia.

En cuanto al vínculo que se establece entre los educadores y estos jóvenes, aparece la idea de que los pibes son por primera vez esperados por alguien, se los nombra de una manera diferente, se les da una identidad. Surge al ingresar al centro educativo una sensación de *incondicionalidad* recíproca: sea como sea se los va a aceptar.

Las relaciones que se establecen responden a un concepto introducido por varios de los operadores entrevistados (ver Capítulo 9), el del *cuerpo a cuerpo*, como metodología de abordaje e implementación de las políticas públicas.

La aceptación y construcción de normas que permitan el desarrollo de nuevas prácticas y hábitos que faciliten y desarrollen vínculos diferentes entre los jóvenes y entre ellos y el espacio educativo aparece como una cuestión fundamental, pero muchas veces confronta con las normas que los jóvenes construyeron a lo largo del tiempo que pasaron y pasan en la calle, su realidad cotidiana. Es necesario advertir que sus expectativas respecto del Centro superan las funciones convencionales de la escuela. Las construcciones normativas acordadas habilitan un ejercicio necesario que implica numerosas acciones que refuerzan la construcción del sujeto de derechos y la protección integral del nuevo paradigma.

El vínculo es fuerte entre los educadores y los estudiantes. Este es uno de los rasgos distintivos de este espacio. Se analiza la importancia del concepto de *apego* (cuidado y protección) como elemento insustituible para el trabajo pedagógico. Se entiende por *apego* una “ética del cuidado” donde lo fundamental es el vínculo que se construye con el otro.

Por ejemplo, al volver una maestra que estuvo ausente por enfermedad, la interrogan los alumnos: *¿Por qué no vino antes? ¿No va a venir más? ¿Nos va a abandonar? ¿Nos abandonó?*

Esto está relacionado con lo primario de los vínculos que se establecen, el *cuerpo a cuerpo* construye lasos que implican el respeto de las individualidades; con la idea del espacio educativo

como vivencia de elementos perdidos de la primera infancia, allí adquiere mucha importancia el vínculo con los educadores y con la institución. Un vínculo diferente en donde las experiencias de violencia quedan como experiencias y situaciones de otros territorios; aunque se despliegan agresiones dentro del Centro Educativo, las mismas no encuentran una respuesta signada por la violencia, sino que se construyen respuestas en otros registros.

En las observaciones realizadas surgen diversas manifestaciones de apego, por ejemplo en una observación los maestros informan que al día siguiente no habrá clase por el despido de una maestra, X les dice: *cuenten con nosotros para lo que necesiten*. J. comienza a gritar, la maestra le exige que se detenga, pero él sigue haciéndolo; cuando la maestra insiste en que pare, J. se acerca a ella, inclina su cabeza hacia su hombro y la maestra comienza a acariciarlo y a hablarle.

Uno de los aprendizajes sociales fundamentales, pero difíciles de lograr, es el autocontrol, que se asocia con el tránsito de la satisfacción inmediata de los impulsos a su progresivo control. Se observan que en las aulas, cada tanto se paran y dan vueltas, luego vuelven. Se ve que están trabajando con carpetas y cuadernos, en un espacio diferenciado dentro del aula, uno de los educadores comenta que son los de primer ciclo que no estaban viniendo. El educador estaba trabajando con J. en cuentas, se escucha que dice *no me sale esta mierda*. El educador contesta: *no te enojés, no te enojés, ya te va a salir*. Antes de irse, el maestro le dice a cada uno: *volvé mañana ¿eh?* Le pregunto a uno de los educadores por los chicos de primer ciclo y me dice que vinieron de lunes a miércoles pero hoy no, y que siempre es así.

La solidaridad también se expresa entre ellos, a diferencia, como se verá en el capítulo 7, de lo que ocurre entre los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en calle en la zona de Zavaleta, donde es difícil encontrar actitudes y acciones de solidaridad entre pares. En el territorio del Centro Educativo Isauro Arancibia sí se manifiestan, por ejemplo X por propia iniciativa, le pide su cuaderno a L. para terminar de copiarle las preguntas que le faltan. Mientras lo hace le explica a la docente: *Le copio las preguntas porque está por terminar la clase y él no terminó, así ya las tiene*.

En otra ocasión J. lee en voz alta, lee despacio, pronunciando prolongadamente el sonido de cada letra o de cada sílaba. E. lo ayuda completando su lectura en voz alta, cuando J. termina de leer la palabra "*feliz*", E. lee en voz alta, de corrido "*feliz día amigo*".

Las situaciones positivas descritas coexisten con actitudes agresivas hacia los maestros y los compañeros. Se agreden verbalmente: *negro de mierda, puta*; se amenazan con golpearse. Se niegan a realizar actividades o a desarrollar temas propuestos por los maestros. Responden con violencia a sus indicaciones u observaciones. Entra una psicóloga y le dice a uno de los alumnos

que quiere hablar con él, pero él se niega a pesar de la insistencia de la psicóloga que le muestra interés por saber cómo está y cómo están sus hermanos: *vengo a estudiar no a charlar...*

Una de las razones para acercarse al Centro Educativo Isauro Arancibia es la comprensión de que los aprendizajes escolares les darán herramientas que les harán posible insertarse en otros espacios sociales pero, al mismo tiempo, son conscientes de que les será difícil superar las limitaciones impuestas por su origen y por la imagen que la sociedad tiene de ellos. Se observó una oportunidad en que uno de los maestros les propone armar un centro de estudiantes para conseguir más becas, Y. le responde *¿Y quién nos va a dar bola a nosotros?*

Frecuentemente se producen reclamos que intentan reconstruir elementos formales de la escolaridad. Esto se asocia con la falta de infancia que intentan suplir con la asistencia a la escuela para hacer lo que es habitual en ella. Detrás de los pedidos de elementos formales de lo escolar está la necesidad de sentirse iguales a los demás, de insertarse en una realidad que les ha sido negada, *buscan recuperar un lugar que se les ha robado*, sostiene una docente. En lo referente a los aprendizajes más formales, en muchos de los jóvenes aparece la demanda por actividades de matemática en lugar de las asociadas con la lectura y la escritura. Esta demanda está emparentada con una mayor utilización de la matemática en su vida cotidiana respecto de la lectura y la escritura; con la percepción de la mayor utilidad para la cotidianeidad de un campo del conocimiento por sobre el otro.

Muchas veces aparece la vergüenza, la dificultad para expresar sus propias voces, el temor a la exposición en el aula.

El Centro Educativo Isauro Arancibia no es sólo un espacio de aprendizaje escolar que les permite construir su identidad de alumno y alcanzar metas de aprendizaje que alimentan su autoestima, es también el lugar en el que dan y reciben afecto, en el que se reconocen porque son reconocidos. El lugar donde se sientan a una mesa compartida para almorzar, se conversa durante esta actividad, se comparte más que la comida. Un lugar donde se aprende un oficio y se desarrolla el trabajo aprendido, generando recursos económicos genuinos producto del esfuerzo realizado.

Uno de los objetivos del Centro Educativo es la construcción de una experiencia colectiva distinta para que les abra la posibilidad de integrarse en nuevos grupos y espacios.

El aprendizaje debe habilitar para una relectura de la realidad cotidiana, debe permitir el pasaje de la lectura ingenua a la lectura crítica del mundo. Esa relectura de la realidad exige un distanciamiento mediante el pensar que permita objetivarla. Quien aprende le atribuye sentido a los aprendizajes cuando se articulan con los problemas propios de la realidad que vive; de esa manera se logra la integración de los aprendizajes con las preguntas y los saberes previos. Un elemento importante a la hora de analizar la propuesta pedagógica es la dificultad que tienen los jóvenes que

asisten para participar de manera sistemática de la misma. La discontinuidad en la asistencia se presenta como una constante que dificulta el trabajo en el mediano y largo plazo. La discontinuidad como característica de su vida dificulta cualquier tipo de proceso pedagógico sostenido en el tiempo.

Plantea Ulloa que “un paradigma del síndrome de padecimiento es la cultura de mortificación, que abarca a grandes sectores, donde la queja no se eleva a protesta y las infracciones sustituyen a las transgresiones. (...) En la cultura de mortificación, bajo el padecimiento colectivo, no hay más que infracciones. (...) cómo lograr que alguien salga de la resignación, que genera padecimiento, para pasar a la pasión de la lucha.” (diario Página/12, 23 de abril).

La búsqueda de elementos formales es una manera de insertarse en una realidad social diferente, que contiene otros códigos de interacción que los alejan de la violencia y que les permiten empezar a pensar en que es posible construir algún tipo de alternativa a la vida en calle. Esto se asocia con la falta de experiencias sociales características de la infancia que intentan suplir con la asistencia a la escuela para hacer lo que es habitual en ella.

Para este grupo de niños, niñas y adolescentes –que habiendo dejado a sus familias y la escuela, reconstruyen lazos en su nueva realidad–, la ranchada es el marco familiar, el Centro Educativo Isauro Arancibia es la escuela.

¿Estos espacios resignifican la visión que los jóvenes tienen sobre sí mismos? Sin duda que se suscitan procesos de resignificación de su propia identidad aunque con todas las contradicciones que presenta la realidad en que este grupo vive: es cada día más violenta y la imagen de marginalidad parece ser cada vez más la única a la que se los asocia.

Las situaciones que conducen a estos niños, niñas, adolescentes y jóvenes, cuyos tiempos y espacios transcurren en la calle a insertarse en diferentes experiencias educativas son múltiples y muy difíciles de definir con claridad, seguramente sean las propias marcas en sus vidas las que determinan que se inserten y, si lo hacen, que puedan sostenerse allí.

Una cuestión a remarcar es que en ninguna de las entrevistas realizadas a los operadores de la política pública de la DGNyA y del CDNNyA se mencionó el Centro Educativo Isauro Arancibia. A la hora de preguntarles específicamente sobre si conocían la existencia de ese Centro Educativo, en todos los casos las respuestas fueron que conocían el espacio, pero en ninguno se habían realizado tareas de articulación o derivación por casos concretos.

En una entrevista en profundidad realizada a una persona que se desempeña como directiva del Centro Educativo, ella refiere: *“El primer trabajo que hacemos con los chicos del primer ciclo es reconstruir sus vidas. Que sepan que tienen una vida, una historia, un pasado y van a tener un futuro. En una línea de tiempo van colocando los hitos más importantes de sus vidas. Es una*

*manera de que se vean a sí mismos, que vayan cobrando una identidad, que son personas que tienen sus derechos: y los pueden hacer cumplir: a la educación, a la salud, al trabajo, a una vivienda, a vivir de otra manera. Es una forma de proyectarse en el futuro, porque para los pibes en situación de calle la vida es un ‘hoy constante’. Hoy, ahora.”*

La construcción de la posibilidad de pensar un futuro libre de violencia aparece como fundamental para cimentar la posibilidad de ser parte de un proceso de aprendizaje.

### **Conclusiones parciales**

El Centro Educativo Isauro Arancibia reconocido como la escuela de los chicos en situación de calle, lugar al que concurren de forma voluntaria mientras se encuentran en situación de calle es un espacio en el que tienen el rol de estudiantes lo que les demuestra a ellos mismos y a los demás su capacidad de aprendizaje, de construir conocimiento a partir de un reconocimiento diferente, el de estudiantes, lo que les permite una distancia respecto a la concreta vida en la calle, a la cotidianidad de las situaciones de violencia, rompiendo con los estereotipos, generando la posibilidad de reflexionar y reconocer las situaciones vividas y de construir una forma diferente de ser conocido y reconocido. Una experiencia que permite historizarse y proyectarse. Esa es la trascendencia fundamental por la cual se toma este espacio.

En sus recorridos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de violencia y explotación sexual en situación de calle en la CABA, han podido incluirse en la experiencia de ser estudiante, de ser alumno, de desarrollar las relaciones sociales que se despliegan con el cuerpo docente, con la institución que los recibe.

En sus propias palabras, como forma de visibilizarlos, de respetar su derecho a ser escuchados, para descifrar y reflexionar sobre como impactan las políticas públicas en las que se encuentran o deberían encontrarse incluidos buscando identificar dinámicas, tensiones y contradicciones.

Una de las conclusiones a las que se arriba después de esta aproximación es que parecería ser que cuanto más compleja es la trama de privaciones sufridas por un sector, más sólida y unificada debe ser la estrategia necesaria para abordarla.

## Capítulo 7

### El escenario y las experiencias en el Barrio Zavaleta

#### Introducción

Para acercarnos a la realidad social que envuelve a los niños, niñas y adolescentes en situación de calle y a aquellos que estando en calle padecen explotación sexual, se presentan dos experiencias que se suscitan en dos escenarios, la zona de Zavaleta y el Centro Educativo Isauro Arancibia, los cuales han sido seleccionados porque permiten visualizar una multiplicidad de aspectos sobre la realidad social de la violencia que se padece en la situación de calle.

Según se muestra en el mapa, los dos espacios con y en los que se ha trabajado están en la zona sur de la Ciudad, la más desaventajada. Es en esta región donde la calidad de los materiales con los que están contruidos los hogares es, en porcentajes, mucho menos adecuada que en la zonas norte y oeste de la CABA. También es en esta porción de la Ciudad donde se encuentra la gran mayoría de las villas y asentamientos.

Los dos territorios abordados son muy distintos: uno es un cruce de avenidas y calles en la zona de Pompeya, el otro como lo hemos visto (capítulo 6) conforma un espacio educativo para chicos en situación de calle.

En el presente capítulo y los siguientes se analizarán las voces de los niños, niñas y adolescentes como forma de visibilizar su derecho a ser escuchados, para descifrar y reflexionar sobre cómo impactan las políticas públicas en las que se encuentran o deberían encontrarse incluidos, cuales son las prácticas de gestión que los alcanzan, buscando identificar dinámicas, tensiones y contradicciones. El centro de análisis está puesto en sus experiencias sociales que los involucran. El derecho a ser escuchado, su ejercicio concreto por parte de los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia por encontrarse en situación de calle, el debido respeto hacia este derecho por parte de los agentes públicos, será particularmente analizado en estos capítulos. Algunas de las personas entrevistadas lo fueron durante distintos momentos de sus vidas: dos de ellas durante su estancia en calle, luego cuando estaban en un hogar convivencial y después al momento del juicio oral contra sus explotadores.

Los diálogos obtenidos de las entrevistas serán incorporados en cursiva, con una letra E para referir a la entrevistadora y una letra X para referir a la persona entrevistada. El uso de la letra X es referencia de varias personas entrevistadas. Las entrevistas y los apartados están presentadas en primera persona.



El Núcleo Habitacional Zavaleta y la Villa 21-24 están ubicados en el cordón sur de la Ciudad de Buenos Aires, dentro de los barrios de Nueva Pompeya y de Barracas, zona de influencia de los centros de Gestión y Participación N° 4 y 5. El Zavaleta está limitado por las avenidas Amancio Alcorta, Zavaleta, Iriarte y el predio donde se halla la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE). La Villa 21-24 limita con las calles Iguazú, Iriarte y Luna y se extiende sobre una superficie de 37 hectáreas.

El Núcleo Habitacional cuenta con un total de 1125 hogares y la Villa 21-24 con 4057 hogares, según los últimos datos censales relevados, lo que la hace una de las más pobladas de la ciudad.

En el informe “Los Jóvenes del barrio Zavaleta y la Villa 21-24 y su relación con el consumo del paco. Primer informe - Año 2007” del CDNNyA se vuelve sobre la situación ya relevada por ese organismo en 2005.

Con relación a las características del barrio, Zavaleta es similar a la Villa 21-24 en cuanto a las estructuras edilicias y las condiciones de mantenimiento y de higiene. Zavaleta fue construido en la década de los 60 con la intención de brindar alojamiento transitorio a los habitantes de diferentes villas que debían ser reubicados. Las calles están trazadas de forma cuadricular, no están pavimentadas, son angostas (se las denominan “pasillos”) no hay alumbrado público; el espacio interior de las casas y de las casillas es muy pequeño, por lo que los niños, niñas y jóvenes, pasan la mayor parte del día afuera de sus casas.

En diciembre del año 2005 el módulo de Explotación Sexual Comercial presentó a las autoridades del CDNNyA un informe en el que se daba cuenta de la situación de los chicos en situación de calle en la zona de Zavaleta. En esa presentación se informaba que la mayoría de los chicos y chicas con los que se encontraba trabajando el dispositivo de ese organismo consumían drogas, en su mayoría, *paco*: “[...] En la mayoría de los casos se trata de niños/as que pasan la mayor cantidad del tiempo en calle, teniendo contactos muy esporádicamente con sus familias. En su gran mayoría, se encuentran muy comprometidos con el consumo de sustancias psicoactivas (es más frecuente el consumo de pasta base, pegamento, marihuana, pastillas)...”. Sostiene que la edad de inicio de consumo de sustancias psicoactivas ocurre entre los 8 y 10 años. En la Villa 21-24, el 21% de la población corresponde a la franja etaria de 10 a 19 años.

El informe de 2007 ratifica lo observado en 2005, describiendo como los agentes del CDNNyA observaban la repetición de una particular situación de violencia: sobre la avenida Amancio Alcorta nos encontramos con 15 chicos en situación de calle aproximadamente.

De las observaciones y entrevistas realizadas, como así también por distintos trabajos de investigación (Rebón, 2004; Suarez Pinzón, 2012), se ha constatado que no sólo es importante el

nivel de consumo de sustancias en el barrio y la villa, sino que además son históricamente zona de producción, fragmentación y distribución, práctica que se facilita por la localización geográfica y las vías de acceso hacia el resto de la Ciudad y hacia la provincia de Buenos Aires.

Conforme los informes antes mencionados, de los chicos y chicas del barrio y de la villa, todos han pasado por la escuela, y muchos de ellos continúan con sus estudios a pesar de no coincidir la edad que tienen con el nivel educativo alcanzado. Muchos adolescentes y/o jóvenes aún continúan en el nivel primario.

Los niños, niñas y adolescentes en situación de calle, conforme los informes, tienen escasos contactos con sus familias; los operadores del programa señalan que los casos más difíciles son aquellos en los que la familia no puede ser contactada o que directamente se niega a revincularse. Esto es planteado en los informes como uno de los mayores obstáculos para los operadores que trabajan con esta población, ya que agotadas todas las instancias de regreso con la familia, se trabaja la derivación de los chicos a algún hogar de alguna ONG.

Según los operadores, las familias que han podido ser contactadas presentan un gran deterioro económico y social, pertenecen a un bajo nivel socioeconómico y un bajo nivel educativo. En su gran mayoría se trata de familias marginadas del circuito de trabajo en las que se visualiza la ausencia de referentes familiares sólidos. Es importante comprender que frente a las situaciones de deterioro en las que se encuentran las familias, la salida a las calles en busca de sustento, changas, pedir dinero, es una alternativa habitual, también lo es, venir a la Ciudad desde el conurbano, ya que, como ya se ha mencionado, en la Ciudad se concentra mayor cantidad de dinero.

Suelen ser las madres quienes intentarán poner límites, haciendo volver a los niños a la casa luego de la jornada de recolección de dinero. Ellas intentan aferrarse a esa construcción de la mujer madre protectora y sensible, que podrá dar respuesta a las necesidades de sus hijos.

La cuestión de género no solo atraviesa a los chicos de Zavaleta, también permea las propias concepciones institucionales, sobre quiénes y de qué forma abordarán estas cuestiones. Las investigaciones,<sup>60</sup> particularmente las del CDNNyA, sobre los distintos programas y servicios para la población de chicos en calle de la CABA dan cuenta de que todos estos niños, niñas y adolescentes provienen de familias que se encuentran sumidas en la pobreza o la indigencia. En todos los informes se puede leer que los distintos operadores de las políticas públicas sostienen respecto de estas familias: *podemos afirmar que tienen sus derechos totalmente vulnerados.*

---

<sup>60</sup> Los Jóvenes del barrio Zavaleta y la Villa 21-24 y su relación con el consumo del paco Primer informe, Año 2007 e “Informe sobre la situación de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de calle en la zona de Zavaleta”, Año 2005. También “El paco: informe sobre consumo y efectos en el cinturón de la CABA” Roberto Andrés Gallardo. - 1a ed. - CABA Editorial Jusbaire, 2016.

De la información recabada surge que son familias desestructuradas, con más de una generación con experiencia de exclusión. Entre sus miembros existe el consumo de drogas. La sociedad que demanda responsabilidad se auto-des-responsabiliza, les impide hacer el pasaje de su niñez hacia la adolescencia y la adultez. Los niños y niñas acompañan a sus familias en busca de recursos a la calle. Allí venden mercancías, mendigan, roban, buscan algún trabajo informal (*changa*), que les permita recolectar algún dinero.

Las familias pobres no quieren que sus hijos se queden en la calle, cualquiera de estas mamás han ido a buscar a los chicos por las mismas calles que durante el día han compartido con ellos trabajando. Son las madres quienes realizan esta búsqueda, normalmente infructuosa. La mujer-madre, que como ya hemos dicho, se ha constituido por sobre todas las cosas, o solamente, como madre que emprende la búsqueda, aunque la sepa inútil. En este sentido, “[e]l género sería una especie de filtro cultural con el que interpretamos el mundo, y también una especie de armadura con la que constreñimos nuestra vida” (Flores Bernal, 2005).

Al encontrarlos viene el castigo. Por haberse alejado. Por estar *jalandos*. Por estar con los chicos que ya no vuelven a sus casas. Aquí se juegan los particulares estereotipos que han engendrado las sociedades estructuradas en base a la desigualdad. Aquí aparece otro nudo problemático que está directamente relacionado con la familia pobre en situación de vulnerabilidad: el rol de las mujeres, la carga se pone en las mujeres, las cuales han devenido las titulares a través de las cuales se desarrollan los programas sociales; se las encierra en el rol de madres, el cual es muy difícil de quebrar. La posibilidad del sujeto de constituirse de manera multifacética (mujer, esposa, trabajadora, madre, etc.) y, de esta manera, desarrollarse, se ve reducida a una sola posibilidad que no le permite más que estar en pos del desarrollo de los demás (hijos), negando el propio.

Si bien la situación de supervivencia en calle aparece como algo imposible de afrontar, otra es la percepción de quienes la conciben como la mejor alternativa posible a la vida familiar, en la cual el acceso a los bienes (un techo, algunos alimentos) está acompañado por una cuota de aspectos negativos (maltrato, consumo de estimulantes de los miembros de la misma, situaciones de abuso) todo esto, siempre, en contextos de extrema pobreza.

Una vez que los niños se han quedado en la calle, las familias empiezan a buscarlos de otra manera, ya no andan recorriendo las calles a ver si los encuentran. A esta altura, ya saben dónde puede ser que se encuentren y con quiénes, y deciden buscar ayuda.

Se acercan a los distintos operadores del sistema de protección: Policías, Defensorías, operadores de las instituciones dedicadas a la niñez. Allí comienza una nueva historia. Estos mecanismos están pensados para una persona que puede dedicarse a que estos funcionen y, así y

todo, sus éxitos son escasos. Se requiere del tiempo para ir a la comisaría, realizar la denuncia de paradero, luego ir al juzgado, volver cuando se es citado, recibir en la casa al trabajador social, y demás. A eso hay que sumarle el costo económico de ir y venir.

Si de la intervención institucional se logra que el niño, niña o adolescente sea reintegrado al hogar, se va a tener que empezar a satisfacer una serie de necesidades nuevas, tales como asistencia médica para las adicciones, contención y acompañamiento, y nuevamente esto requiere tener diversos recursos, como tiempo y dinero, al menos. Pese a todo ello, se intenta poner en funcionamiento el mecanismo.

Los niños, niñas y adolescentes en situación de calle presentan un agudo estado de desnutrición y el consumo de sustancias le permite no ser conscientes de este estado. La gran mayoría pasó por el sistema judicial y “naturaliza” el ingreso y egreso de los institutos de menores ya que lo ven como una forma de estar mejor. El ingreso a dichos institutos y la apertura de un proceso judicial no se debió a su relación con el consumo sino por su situación de calle. Todos los niños, niñas y adolescentes contactados y entrevistados en Zavaleta tenían un expediente de protección civil abierto en la justicia de familia, como era la modalidad hasta la reforma de la ley 26.061.

### **La dinámica en Zavaleta**

Lo habitual es que haya entre quince y veinte chicos por la zona. Andan solos, salen a *trabajar* solos. Sólo se reúnen para fumar paco. Ocasión en la cual, los que no tienen para pagar son golpeados a efectos de que no intenten *robar* una pitada y, los que sí lograron acceder a las sustancias, consumirán toda la cantidad que tengan disponible, lo que los va a dejar sin hambre ni sueño mientras sigan consumiendo, en una permanente actividad que puede durar hasta una semana. A esto se lo llama *estar de gira*.

Una chica me cuenta: *cuando estás de gira está todo bien*. Le dicen *gira* a estar días y días consumiendo paco. Ella cuenta que una vez llegó a estar una semana sin comer ni dormir, se la pasaba *trabajando* y consumiendo.

Se evidencia una dinámica en el grupo, en la cual consumen en sustancias, principalmente *paco*, todo el dinero que logran hacer, las chicas, a través de la explotación sexual, y los chicos, mediante el robo y la comercialización de estupefacientes.

Es fundamental analizar cómo la construcción de género se manifiesta. “La feminización de la pobreza, que implica que hombres y mujeres experimentan la pobreza de manera diferente y cómo la pobreza acentúa la desigualdad de género” (Jelin, 1998), queda brutalmente expuesta en la situación aquí analizada.

Cada modo de relación constituye un modelo de género, que va a estar determinado por la valoración social que se le dé, no solo por cada persona, sino por como el entretejido social gestiona estas realidades. La significación de las conductas va a estar, de esta manera, justificada o no. Habilitada o no (Roulet, 1994). Y desde allí se irán construyendo las alternativas posibles a las cuales someterán sus vidas estos chicos.

En esta perspectiva, en donde los patrones seguidos y los estereotipos adoptados no responden a aquellos que podemos reconocer, se recrean patrones y estereotipos que responden directamente a cuestiones de supervivencia en condiciones extremadamente desfavorables, que en su mayoría ya fueron internalizadas por pertenecer a prácticas de conductas de distintos miembros de la familia.

De esta manera, y conforme la significación propia, la reacción frente a la realidad impuesta va a responder a estereotipos propios, en los cuales entran en danza los modelos familiares, los sociales, puntualmente los de clase, todo esto sumido en un modelo de poder que no actúa directamente sobre los otros, sino sobre las acciones. “Una acción sobre la acción, sobre acciones eventuales, o actuales, futuras o presentes” (Foucault, 1979).

La mayoría de los niños, niñas y adolescentes entrevistados llegó a Zavaleta entre los 10 y los 12 años. Conocían a alguien que les habló de la zona y de su acceso particular al paco. Cuando llegan a Zavaleta lo hacen con consumo de pegamento. Muchos relatan que desde siempre venían a la zona comercial de Pompeya (muy cerca de Zavaleta y la villa) a vender cosas en la calle, o a pedir monedas mientras sus padres vendían, o a ofrecer estampitas en la puerta de la iglesia. Sus madres, padres y tíos los llevaban con ellos. Esta forma de sostén de la familia, visualizada como única alternativa, obliga a trasladarse por más de una hora, para llegar a la Ciudad, y allí toda la familia contribuye a recolectar dinero.

*E -Che... y cuando llegaste a Zavaleta con doce años, eh... ¿Cómo fue? ¿Con quién estabas?  
X -Estaba con un....Con un.... Como te decía, con, estaba en Pompeya con mis tíos, mis tías y dos, tres pibitos que conocíamos... Que ellos ya estaban con el paco y nosotros no. (Silencio prolongado) Nosotros estábamos con el pegamento... Y ahí cuando fueron a comprar los acompañamos y probamos. Y son los que... Me quedé ahí yo.*

En las entrevistas realizadas, surge con frecuencia cuán difícil era volver a casa después de pasar el día en la calle. Pareciera que ese regreso al hogar familiar hubiera caído en el olvido, que no han quedado recuerdos de eso.

Cuentan de la primera vez que se quedaron a dormir solos en la calle. Para ese entonces, con 6 años, algún amigo o familiar les había convidado pegamento. Se quedaron toda la noche *jalando* – como ellos llaman al consumo de pegamento– con estos amigos y haciendo nuevos. También

cuentan que algún familiar apenas mayor que ellos los llevó, y les fue mostrando cómo era eso de quedarse en la calle.

De las observaciones realizadas surgen los escenarios y realidades de los chicos que repartían estampitas o pedían monedas mientras sus familiares desarrollaban otras actividades comerciales en derredor; de los chicos en situación de calle que compartían una *ranchada*<sup>61</sup>; de los grupos que consumían paco y que se encontraban en situación de calle a los costados de la villa Zavaleta; de las chicas en situación de explotación sexual infantil.

El espacio de la calle no les es extraño; de hecho, son introducidos allí por sus propias familias. La edad de la población de chicos en calle, en su mayoría, va de los 7 a los 15 años. Los chicos de *debajo de Zavaleta* más pequeños tienen 10, aunque hay registros de niñas más pequeñas. Y vienen de estar en calle en otras zonas de la Ciudad.

*E -¿Y a qué edad llegaste a Pompeya? Más o menos.*

*X -A los ocho años.*

*E -¿A los ocho a Pompeya?... Y... ¿Cómo llegaste a Pompeya?*

*X -Eh.... Vendiendo estampitas, mantecoles, alfajores...*

*E -¿Con quién vendías?*

*X -A veces con mi mamá y con mi tía Cristina.*

Después de pasar un par de meses en el centro comercial de Pompeya, volviendo a sus casas de vez en cuando, y contactándose con la familia en las calles del barrio, el consumo de paco cumple un rol importante en atraer a este grupo hacia zonas más complejas del territorio: el lugar para comprar paco es Zavaleta. Ahí están los vendedores (transas), y es donde se consigue más barata. La mayoría de los chicos que están en Zavaleta se quedaron allí desde la primera vez que fueron.

*E -Paraban en Pompeya, y ¿por qué fueron de Pompeya a Zavaleta?*

*X -Porque queríamos probar el paco.*

*E - Querían probar el paco... ¿Se escucha? o sea, en la calle en Pompeya se escucha el paco?*

*X -Si*

*E -Y vos ¿querías saber qué era?*

*X -Y sí*

*E -¿Y qué era? Comentame, yo nunca probé paco. ¿Cómo es?*

*X -No sé... (Risa)... para mí, no sé. Es la resaca de la cocaína... (Silencio prolongado) No sé, pero es una droga muy fuerte.*

*E -Pero... ¿Y qué te hace?*

*X -Y, te fumás un poco y querés más, más, más.*

*E -¿Pero te sentís bien cuando fumás?*

*X -¿Eh?*

*E -¿Te sentís mejor?*

*-Yo sí.*

---

<sup>61</sup> Pequeñas comunidades que organizan la supervivencia (alimentación, dónde dormir, asistencia a un centro de salud en caso de necesidad, etc.).

E -¿Vos sí?

X -En mi caso yo me sentía mejor. Sí, me siento más activa. Todo. Con ganas de dormir no porque con ganas de dormir te saca el sueño.

E -¿Te saca el sueño?

X -Y el hambre también. ...Sí.

En el mundo transformado en un gran mercado, las drogas constituyen una mercancía más, tienen valor de mercado: tiene representatividad en el imaginario del que la consume, tiene valor de uso y valor de cambio.

El problema particular de los NNyA en situación de calle que son víctimas de múltiples formas de violencia es que desarrollan estrategias de sobrevivencia relacionadas con delitos y redes de crimen organizado que los utilizan. Ha surgido de las observaciones y las entrevistas que a menudo los transas (vendedores de paco) les proveen la droga sin cobrarles, para luego exigirles el pago de sus deudas mediante tareas que colaboran con las actividades de la organización delictiva (reparto de droga, tareas de vigilancia y cualquier otra que requieran). También surge de las entrevistas que frecuentemente ante deudas de las niñas y adolescentes, los transas las mandan a buscar clientes explotadores para que consigan la plata para pagarles.

Con estas reglas, los chicos de Zavaleta se transforman en consumidores. Cabe remarcar que las dosis son muy pequeñas y, por ende, se consumen muy rápidamente. Si bien es llamada “la droga de los pobres”, esta característica, lo chico de la dosis, hace que se consuman muchas al día. De los relatos surge que se consumirían entre 50 y 100 dosis diarias, lo que equivale a destinar alrededor de \$8.600 (US\$ 560)<sup>62</sup> por mes para poder acceder a la droga.

Cuando se acaban los efectos se cae en un estado depresivo intenso, muy temido, lo que lleva a sostener el consumo en forma constante.

Ahora bien, como manera de supervivencia, las niñas y adolescentes también se convierten en una mercancía, la cual va a comercializarse en las calles. Las conductas de los *consumidores* de esta mercancía no van a ser perseguidas por los operadores de la ley. Solo en raras circunstancias serán llevados a las comisarías y muchas menos veces condenados por la justicia penal.

Cuando en esta situación, las niñas ingresan en situaciones de explotación sexual como forma de supervivencia, a diferencia de los varones, que siendo *más fuertes* optan por la comisión de delitos, se cristaliza la concepción de género. Es durante el consumo que los chicos realizan las tareas a las que llaman *trabajos* que les permiten conseguir dinero. Robar, los varones; ser explotadas sexualmente, las mujeres; ambas situaciones que someten al grupo a profundizar las violencias cotidianas, como se verá a continuación.

---

<sup>62</sup> Valores del año 2015

La alternativa del delito y la explotación sexual no son alternativas lejanas. Son más una realidad cotidiana de algunos de los miembros de la familia nuclear o ampliada.

En estos grupos, según sus propias palabras, los fuertes –hombres– son quienes se someten al accionar delictivo, y las débiles –las niñas y mujeres–, a las acciones entendidas como infracciones menores, meros *ilegalismos*. De esta manera, y así lo explican en las entrevistas, al menos no se ven sometidas a la persecución del sistema represivo. El ilegalismo es una infracción a la ley que es tolerada por el sistema represivo por ser, sobre todas las cosas, tolerado por la sociedad en que se da. El delito es la infracción a la ley que será perseguida y sancionada por el sistema represivo.

Los chicos de *debajo de Zavaleta* no están organizados en *ranchadas*. Están solos, no se organizan como grupo, no comparten, se roban entre ellos, y viven para consumir paco principalmente, aunque también cocaína y pastillas.

Toda la lógica de resistencia, aquella hermandad entre pares que existe en la ranchada, es abandonada. Para la subsistencia en calle deben *trabajar*, porque si no, no tienen dinero para pagar el paco.

El mandato es claro: todos los varones roban o ingresan al sistema de comercialización de estupefacientes; y todas las chicas son explotadas sexualmente y en algunas ocasiones también ingresan al sistema de comercialización de estupefacientes.

*E - La plata para comprar el paco... ¿De dónde la sacaban?*

*X -Ehm... Los pibitos robaban, pedían monedas. Yo ya ahí me prostituía. Después cuando yo me empecé a quedar en Zavaleta conocí a una chica, me fui a la casa de ella y la chica se prostituía.*

Los varones salen solos a robar tratando de arrebatar algún teléfono celular, billetera, sustraer algún estéreo de un auto; las chicas están en una plazoleta, los autos, taxis y camiones les hacen juegos de luces y ellas se acercan, suben y son víctimas de explotación sexual allí en los vehículos, en hoteles alojamiento o en las propias casas de los clientes/explotadores.

Respecto a los clientes/explotadores, conforme las observaciones y entrevistas realizadas, está conformado principalmente por taxistas, camioneros y trabajadores de los galpones de almacenamiento de mercancías que se encuentran en la zona adyacente a las ranchadas.

La diferencia de alternativa de sobrevivencia encuentra distintas explicaciones entre ellos mismos. Los fuertes, los varones, están dispuestos a correr el riesgo de realizar el robo o de trabajar para algún comerciante de drogas, cargando con el riesgo extra que esto trae aparejado, está penado por la ley, y es muy probable que sean perseguidos por la policía, con el consiguiente ingreso a los sistemas de restricción de libertad, aunque no por tiempo prolongado.

Las mujeres corren riesgo en su *actividad*, el cual minimizan relatando que utilizan preservativos para tener relaciones sexuales, aunque no siempre, reconocen. Esta *actividad*, la situación de explotación sexual, las libera de la persecución policial. Esto, al analizar las alternativas, parece ser definitorio. Surge claro de las entrevistas la total aceptación por parte de las fuerzas de seguridad de las situaciones de explotación sexual infantil.

*E -Es feo. ¿Nunca se te ocurrió como alternativa, por ahí... salir a chorear?*

*X -¡No!...No, a mí... Sí, una vez sí porque me lo propuso el papá de Nicolás (tercer hijo que estaba en ese momento en el Hogar con ella)...Salí con él y después no, no quise saber más nada.*

*E -¿Muy terrible?*

*X -Sí... Peor, digamos... A mí me parecía que lo más fácil era salir a prostituirse y ganarse unos mangos, ir a comprar y ya está.*

*E -Era más rápido.*

*X -Sí... Pero lo tenía que hacer igual porque quería drogarme. Eran cosas que nunca quería hacer pero lo tenía que hacer sí o sí.*

Los vendedores de drogas de la villa ya los conocen. Y de hecho, cuando les deben dinero, son ellos mismos los que los mandan a trabajar. Todas estas actividades orientadas a conseguir dinero se realizan en medio del consumo de las sustancias antes descriptas. Lo que cada uno tiene se gasta sin compartir. Nadie presta plata, ni convida paco. No se juntan a dormir en el mismo lugar, ni a comer, pese a que asisten al mismo comedor o al Centro de día cuando está abierto.

La construcción de lo femenino y lo masculino es muy compleja, llegando al punto que en el caso de que se forme alguna pareja entre los chicos que están en esta situación, se generan peleas sangrientas para que la niña o adolescente deje la situación de explotación, y sea mantenida por su pareja.

*E -¿Se pelean mucho los chicos cuando están en calle?*

*MT -Sí, yo con él también me peleaba mucho*

*E -O sea a las golpes, todo.*

*MT -Si, yo tengo puñaladas de él y él tiene puñaladas más.*

*E -¿Y por qué se peleaban?*

*MT -Por celos.*

El modelo de la independencia, a través de la explotación sexual, choca brutalmente con la concepción machista de hombre proveedor, en este caso de los estupefacientes.

*X -... después conocí a un pibe... Ahí en la villa y me llevó a comprar la droga, conocí a un pibe eh... Después salí con ese pibe y... Ahí él iba a robar y yo estaba con él. Y cuando...*

*E -¿Cuando él se iba vos te quedabas en la casa?*

*X -Sí.*

*E -¿No laborabas más?*

*X -No. No me quedaba en la casa... No tenía casa... Dormíamos en una camioneta que está... Ahí, sobre la calle del sur...*

El espacio común por excelencia es el del consumo, y sólo entre quienes tienen para proveerse sus propias drogas.

Otro espacio común que se pudo identificar es el que se genera entre las chicas cuando alguno de los clientes/explotadores las ha golpeado o lastimado.

El consumo es constante y esto hace que a los varones los detenga más fácilmente la policía, y a las mujeres los clientes/explotadores no quieran pagarles porque están tan drogadas que no van a poder hacer su *trabajo*. La policía, conforme lo observado y también dicho por los entrevistados, presencia la explotación sexual, no detiene a los clientes/explotadores. No da intervención a los operadores de los organismos de infancia.

*X- A veces cuando teníamos...Bah, nunca tuvimos problema con la policía, porque arreglábamos. Por ejemplo yo, arreglamos con los del patrullero. Arreglábamos, ponele, quedáramos que yo voy, cuando me tocan bocina, y ellos están con el patrullero ahí que es una esquina oscura, y entonces lo agarran al tipo y le piden plata, le cobran multa o algo por lo que estaba haciendo. Y ellos iban, agarraban y le cobraban tanta plata y se la repartían.*

Las niñas y adolescentes tienen, cada una, un promedio de 50 clientes por día, esto surge de las observaciones, también de los informes del equipo de explotación del CDNNyA. Todas coinciden en que las más pequeñas son las más solicitadas. Algunas veces la policía acuerda con las niñas compartir una parte de lo obtenido del cliente/explotador por no detenerlo y dar intervención a la justicia penal por el delito cometido.

La calle es el lugar en donde crecieron. Desde su nacimiento van a la calle con sus padres, tíos, hermanos mayores, a trabajar. Ya sea a vender cosas, o a pedir. Luego, ellos son quienes empiezan a pedir, o a vender estampitas como estrategias propias para lograr satisfacer sus propios deseos, no ya dentro del circuito de ayuda familiar.

Podemos decir que esta construcción mercantil que toma a la mujer como una más de las mercancías, responde también a la construcción cultural del rol, espacio y función de la mujer.

*E - ... Mientras vos estabas laburando en la calle... ¿Cómo era vivir en la calle? ¿Cómo vivían?*

*X - Cagándonos de hambre, frío. Re loco... Re duro....., Todos fumados... La gente nos tenía miedo... (Silencio) Nadie se nos acercaba, nada.*

*E -¿Nadie se les acercaba?*

*MT -No, nada más los que consumían con nosotros.*

Estos niños, niñas y adolescentes son apenas acompañados por un número muy pequeño de operadores, que reciben la hostilidad de sus propias instituciones al solicitar los insumos y recursos que requieren para trabajar verdaderamente en la recuperación de los adictos y la salida de calle de algunos de ellos.

El compromiso con el consumo y el grado de deterioro encontrado en los chicos de *debajo de Zavaleta* es tal que han perdido la posibilidad hasta de vincularse entre ellos. Las peleas, en las cuales terminan apuñalándose son muy frecuentes.

La calle no es un lugar extraño para el niño, y cabe señalar que ha sido compartido con su familia. Entonces, es razonable pensar que van a desarrollar mecanismos de supervivencia, trabajos alternativos que se realizan en las calles, y que este es, tal vez, el espacio que se construye y comparte en las relaciones fundamentales entre los niños y su entorno.

Asimismo, las políticas públicas para estos grupos, no prevén el acompañamiento de la familia, la capacitación, el empleo, y otros etcéteras fundamentales para acceder al ejercicio de los derechos humanos.

Al menos en la Ciudad no existen políticas eficientes para tratar las adicciones de los chicos que están en situación de calle.

El análisis de la realidad social de este grupo desde la voz de los niños, niñas y adolescentes adquiere otros alcances, particularmente en cuestiones de aceptación de situaciones de violencia, su naturalización y las dinámicas con las que se incorporan a esas situaciones de violencia distintos agentes estatales como la policía. El relato exhibe la trama compleja de violencias en las que se encuentran dentro del grupo del que forma parte y las relaciones con las que está ligado.

### **Entrevista en profundidad a una de las adolescentes en situación de calle y explotación sexual en Zavaleta**

Se toma contacto con MT en el Hospital Penna de la CABA. Ella estaba internada por un cuadro de intoxicación por consumo de estupefacientes.

Mi participación era como defensora de derechos del servicio de Guardia Legal del CDNNyA, en el rol de abogada asignada como soporte técnico del PETI. Las trabajadoras sociales designadas para acompañar el proceso de salida de calle de MT nos presentaron para conversar con ella si aceptaba mi participación como su asesora letrada.

MT se fue del Hospital sin alta médica a los pocos días, y nuestra relación continuó, primero en las avenidas y calles que rodean el Núcleo Habitacional Zavaleta, barrio de Pompeya, hasta dos meses antes de la entrevista, momento en que estando MT embarazada de 8 meses, el equipo de intervención junto con la coordinación tomó la decisión de internarla contra su voluntad. Fue internada nuevamente en el Hospital Penna, con custodia policial, donde comenzó a realizar el proceso de desintoxicación. Luego de tener a su (tercer) hijo, y una vez que se solicitó a los equipos de la DGNyA y se consiguió una vacante en una institución de albergue que respondiera medianamente a las necesidades de MT, se trasladó junto con su bebé al Hogar materno-infantil Eva Duarte, del barrio de Núñez.

La interacción con MT se llevó adelante durante todo el tiempo que demandó este tránsito. La entrevista se realizó luego de estar MT más de un mes en el Hogar, y en el marco de los trabajos

que se llevaron a cabo en conjunto con los equipos técnicos de las distintas instituciones que trabajábamos con MT, a efectos de que ella declarara como víctima a efectos de investigar a clientes/explotadores, vecinos y efectivos policiales que estaban involucrados con las situaciones de explotación sexual de niñas y adolescentes en la zona del bajo Zavaleta.

El hecho de que yo, como abogada –*su abogada*, como ella solía referirse a mí–, la hubiera acompañado durante los períodos que transitó distintos territorios (el Hospital, la calle, el Hogar institucional) había generado un particular vínculo entre nosotras. Hemos conversado que, para ella, el hecho de que yo hubiera compartido su transitar por estos distintos espacios, y de alguna manera los conociera, le generaba una confianza y un respaldo particular, como así también la tranquilidad de *no tener que explicar todo*.

MT me transformó en testigo de su vida, pero a la vez me otorgó la posibilidad de escucharla, acompañarla y representarla frente a algunas instituciones como la Justicia Penal y la Civil, el Hospital, el Consejo Federal de Niñez, bajo cuya égida se encontraban sus dos hijos anteriores, y las instituciones de albergue en las que se intentó que fuera alojada.

La reconstrucción a través de la memoria y puesta en palabras de sus experiencias era fundamental para nuestra tarea conjunta de lograr que MT realizara un relato coherente y pormenorizado frente a las autoridades judiciales al momento de declarar. Esa declaración debía servir para implicar a quienes en esos mismos momentos se encontraban llevando adelante delitos contra la integridad sexual de otras niñas que se hallaban en situación análoga a la padecida por MT.

Al momento de la entrevista, estábamos viéndonos cerca de dos veces por semana, ya que preparábamos las declaraciones que ella haría ante la Fiscalía Penal que investigaba los delitos que la tenían como víctima. En una oportunidad, en la que pasamos más tiempo juntas del habitual, le pedí a MT si me ayudaba en un trabajo que estaba haciendo. Le conté que la ayuda consistía en que me permitiera hacerle una entrevista donde me contara sobre la vida en las calles del bajo Zavaleta, y que de esa entrevista, más otro material, yo debía escribir un documento. A ella le pareció muy apropiado ayudarme. Así acordamos la entrevista que realizamos al día siguiente.

Comenzamos la entrevista, tratando de reconstruir el tránsito de la casa a la calle, para luego pasar de la calle al lugar donde se desarrollan las actividades de explotación sexual, Zavaleta.

En la charla, que de común acuerdo decidimos grabar, ella no se ubicó como protagonista, sino como quien lleva adelante la acción. De esta manera, habló de sus experiencias de violencia en calle y como consecuencia de la explotación sexual como quien relata acciones pero sin atribuírselas.

Las acciones emprendidas por MT ha sido acompañando a otros, transformando la acción individual en colectiva. De esta manera logra poner una distancia con sus propios actos, en donde las preguntas sobre quién ha hecho qué, por qué y cómo, se ven protegidas puesto que actúa de manera diferente ya que forma parte de un grupo.

*E -¿Era de tu edad?*

*MT -No, no. Era un poquito... era más grande.*

*E -¿Era más grande que vos?... Y ella que... ¿Ella qué decía de que vos con doce años te fueras con ella a trabajar?*

*MT -No, ella no me dijo qué hacer. Ella me dijo que la acompañe hasta la placita, yo la acompañé y ahí sacó la conversación. Me dijo: "Bueno, si... si te para un auto o algo, vos agarra y subí y... Bueno, decile... El polvo 10 peso y el pete cinco peso". Y yo, bueno... Paró un coche, hice lo que me dijo ella y así empecé y así fui consiguiendo la plata para la droga.*

De esta manera MT comenzó a narrar sus experiencias más violentas, no solamente sobre su situación de explotación sexual, sino también respecto de cómo eran las relaciones con los otros. Y por qué no, para quien registra, se produce la confrontación con lo horrible (Ricoeur, 1996), y como la relación de deuda se transforma en deber de no olvidar.

*E -¿y cuántas chicas estaban así en esa situación?*

*MT -Y, habían un montón ahí cuando yo empecé la primera vez.... Eran un montón.*

Más adelante en la charla volvimos sobre el tema de las chicas que se encontraban en su misma situación de explotación sexual.

*E -¿Y con las otras chicas son amigas? ¿Con las otras chicas que están allá en Zavaleta?*

*MT -No son mis amigas porque... Éramos juntas por la droga, creo yo.*

*(Silencio)*

*E -Pero aparte también iban a laburar juntas.*

*MT -Sí, pero cada una laburaba por su lado.*

*E -No, si, ya sé. Pero estaban en la plaza juntas... Sí... Pero a lo que voy es, ponele, cuando llega una pibita nueva al.....*

*MT -¿Al barrio? La sacábamos matando, a veces.*

Los mandatos de género conforman una fuerza que, pese a lo particular de las situaciones descriptas, encuentran espacio para desplegarse.

*MT -Sí, porque estaba ahí y el pibe iba a laburar al otro lado de la villa... (Silencio) la droga....*

*E -¿Qué?... ¿Y los dos consumían... paco?*

*MT -Sí. Después que quedé embarazada, que lo supe cuando... Lo supe cuando... Estaba...*

*Cuando...Ya había rompido bolsa, lo supe en el hospital. Cuando ya había nacido la nena.*

*E -¿No te habías dado cuenta?*

*MT -No*

*E -¿Cómo fue eso?*

*MT -No sé, fue... De casualidad... (Baja la voz) Cuando consumís paco las tetas se llenan de leche, como con los bebés... Y...*

*E -¿No sabías qué te pasaba?*

*MT -No sabía qué me pasaba. El... Le dije a los médicos que sentía que me meaba encima...*

*(Silencio prolongado) Sentía mucho dolor de panza y llegué muy muy falopeada... Llegué al*

*hospital. Y... Llegué a la camilla y parí. ... No... No me tuvieron que decir "hace esfuerzo", nada. Me dijeron "cinco minutos más y tenías la nena en la calle". Pero nació con muchos problemas*  
*Nati.*

*E - Y cuando necesitaban algo, ponele, o alguno estaba enfermo, ¿Cómo hacían?*

*MT -Se la arreglaban como podían, eh... A ver...*

*E -Ponele, ¿Cuándo vos tuviste a Nati, quién te acompañó hasta el hospital?*

*MT -No, eh... Yo había decidido laburar y justo encontré a un cliente mío y le dije que sentía mucho dolor y frío, si me daba plata... Y llamó al SAME y me llevó al hospital.*

El relato, fragmentario y resquebrajado, da cuenta de experiencias de violencias cruzadas y múltiples. La distancia intentada, que algunas veces es abandonada, refleja la actualidad de la experiencia y el dolor que aún no ha podido elaborarse.

*E -Che, y a partir de que la tuviste a Nati, eh... ¿Cómo fue? ¿Qué pasó?*

*MT -Estuve un mes con ella y cuando me enteré que me la iban a... No... Estuve un mes con ella y me drogué en el hospital y sabía que me la iban a sacar y me escapé.... Del hospital.*

*E -¿Con Nati?*

*MT -No, ella estaba en la incubadora.*

Conversando sobre su relación con las otras chicas que estaban en su misma situación, particularmente una muy pequeña, MT me cuenta:

*MT -No, ella...Ella porque cayó creo que en la primera vez, porque nunca salió a robar.*

*E -¿Nunca salió a robar?*

*MT -Siempre se prostituía.*

*E -Eh... ¿Y no es muy duro estar ahí tan chiquita con la...?*

*MT -Sí, es feo.*

Charlamos también de cómo es la relación entre pares y su opinión, no ya sobre su propia situación, sino sobre la situación de las demás, y también cómo era su relación con el padre de su último hijo:

*E -... ¿qué te parece a vos esto de que las... las pibas laburen prostituyéndose y que los pibes salgan a robar?... ¿qué... qué pensás?*

*MT- no sé, yo creo que es la más fácil.*

*E - ¿es la más fácil?*

*MT -sí, porque... yo no creo que una mujer se digne a robar... no sé, bah... de mi parte si yo tendría que robar no robaría porque a mí nunca me gustó robar... La primera vez que estuve con el papá del nene, dije no, y para mí lo que se me hacía más fácil es ir y agarrar chabones, sacarles diez, cinco mangos y irme al barrio. Para mí es lo más rápido y lo más fácil.*

*E -Y si vos, ponele cuando hablabas con las otras chicas... ¿Las chicas pensaban igual?*

*MT - No sé porque nunca sacamos el tema, siempre hablábamos de drogas, drogas y drogas.*

*E - Ah, no hablaban de laburo*

*MT -No*

*E - ¿Nunca?*

*MT - No... Siempre hablábamos de la droga, de este, de lo otro, de aquello, de aquel pero nunca sacamos un tema de los hombres que nos prostituyeron*

*E -Che, y eh.... Con las chiquitas tampoco, ¿nada?*

*MT - Nada... Sí, con Carla hablamos que es una de las más chicas que están ahí y Mari, Marina.*

*Eh... Nunca sacamos el tema.*

*E - ¿Nunca hablaste con Carla de esto, ponle?*

*MT - No, no; al día de hoy no*

La violencia experimentada no solo se constata en la situación de calle y explotación, la relación con la policía, los transas, sino también es la forma de relación entre los miembros del grupo.

*E -¿Se peleaban? Entre ustedes, las chicas y los chicos ¿Se pelean?*

*MT -Yo me peleaba mucho porque la mayoría de las chicas estaban atrás del papá de*

*Nicolás... Encima que es re feo, estaban atrás del papá de Nicolás.*

*E -¿Las chicas?*

*MT -Sí... Y siempre tenía que estar a las puñaladas, a las piñas y... hasta que me pelié.*

*También me peleaba mucho con él yo, me peleaba mucho.*

Las situaciones de violencia se intensifican, como surge de los dichos de la persona entrevistada, estado de violencia profunda que implica situaciones y vínculos envueltos en amenazas y/o actos de violencia concreta.

*E -Che, ¿y él qué decía de tu laburo?*

*MT -¿Él? Me mataba a golpes.*

*E -¿Él cuando sabía que vos ibas a laburar te mataba a golpes?*

*MT -Sí porque no quería que vaya a laburar.*

*E -¿Y qué alternativa te daba?*

*MT -Quedarme con él ahí, al lado de él sentado. Y otra no me quedaba. Y él iba, robaba y me traía la falopa.*

*E -Él te ofreció ir a una vez con él ir a, a robar.*

*MT -Sí... desde que empecé a salir con él no laburaba tanto como laburaba porque siempre me mataba a golpes, nos matábamos a golpes. Siempre tenía que estar con él abajo de la villa, arriba, bajando... Si no salía a robar, cuidaba los camiones también. Como ya lo conocían a él, le daban dos peso, cinco.*

La alternativa en la estrategia de supervivencia encuentra justificaciones enraizadas en la compleja gama de factores económicos, políticos, sociales y jurídicos que sostienen estas realidades sociales invisibilizadas.

Aunque durante los últimos años se ha modificado la importancia y difusión que se otorga al carácter complejo de la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, teniendo cierta presencia e influencia en los debates públicos, ese tema ha permanecido en los márgenes de la agenda pública.

### **Conclusiones parciales**

Aun cuando estos jóvenes no visualicen como alternativa la convivencia con sus familias, suelen sostener el deseo de salir de la situación de calle.

Ellos, en sus palabras son independientes. Se han despojado de la violencia doméstica y de las nulas o falsas expectativas que se habilitaban en la familia. Han decidido qué violencias aceptarán, planteando sus propias formas y saberes para procesarla. Esto se puede escuchar, de allí surgen claros los principios que rigen la vida en la calle.

La violencia padecida, la cual ha tomado múltiples dimensiones, constituye diferentes formas de terror, particularmente asociado a un limbo de legalidad, una expansión no controlable de las formas estatales del control, apoderándose de porciones cada vez mayores de la población, en especial de aquellos en condición de vulnerabilidad, viviendo en nichos de exclusión. Ese terror es la constatación, para muchas personas, de que el control estatal y la protección del Estado son una ficción.

La racionalidad estatal suele universalizar y no partir de la comprensión sobre las diversas y complejas situaciones de violencia que se suceden en la vida de estos niños, niñas y adolescentes; de ser descontextualizada y recontextualizada podría buscarse el significado de sus prácticas, sus lenguajes, y de esa manera pensar sus relaciones dentro y fuera del grupo y, desde ese saber, intervenir institucionalmente.

## Capítulo 8

### Las experiencias en el marco de las intervenciones sobre los NNyA en situación de calle y que estando en calle padecen situaciones de explotación

#### Introducción

Existen dos tipos de formas en que se relacionan con los niños, niñas y adolescentes en situación de calle y aquellos que estando en calle son víctimas de explotación sexual: como personas cuyos derechos hay que proteger o como amenazas que deben ser reprimidas.

No hay datos fehacientes respecto de la cantidad de niños, niñas y adolescentes alojados en instituciones de cuidado por orden administrativo y/o judicial, asimismo estos datos son muy dinámicos, ya que se modifican diariamente. Respecto a las causas en las que se ven involucrados niñas, niños y adolescentes, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), posee una base estadística<sup>63</sup> que permite el acceso a la información registrada de niñas, niños y adolescentes involucrados en causas judiciales, sin embargo, esta base de datos no registra a los niños, niñas y adolescentes víctimas en causas penales.

Se intentó realizar un relevamiento de expedientes administrativos y judiciales que involucran al grupo, tomando contacto con las unidades especiales del Ministerio público Fiscal, las oficinas especializadas de la CSJN, con los programas específicos del CDNNyA y la DGNyA. La respuesta de los organismos del Poder Judicial fue una negativa rotunda, mientras que los organismos del Poder Ejecutivo de la Ciudad respondieron colaborativamente, pero aclarando que no poseían datos sistematizados. Los datos finalmente encontrados se exponen en conjunto con las experiencias relatadas por los niños, niñas y adolescentes que lograron denunciar los delitos de los que son víctimas.

La comparecencia ante alguno de los mecanismos del Poder Judicial para ejercer su derecho a ser escuchado, en el camino para una vida libre de violencia por parte de los miembros del grupo de NNyA en situación de violencia por estar en calle y que estando en calle padecen explotación sexual es una de las experiencias de mayor complejidad que deben afrontar. Es en estas experiencias donde podemos apreciar la compleja realidad social que debe encararse para intentar una intervención exitosa desde los distintos efectores de la política pública.<sup>64</sup> Para ello sería necesario lograr una verdadera articulación de las diversas disciplinas involucradas desde los diversos agentes de la política pública y las instituciones a las que pertenecen.

El artículo 12 de la CDN establece el derecho de todo niño a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que lo afecten, y a que esas opiniones se tengan debidamente en cuenta en

---

<sup>63</sup> <https://www.csjn.gov.ar/bgd/>

<sup>64</sup> ver Caps. 2 y 3 sobre la participación del Poder Judicial en el sistema de protección de derechos.

función de la edad y la madurez del niño. El Comité de Derechos del Niño sostiene que “la inversión en el ejercicio del derecho del niño a ser escuchado en todos los asuntos que lo afectan y a que sus opiniones se tengan debidamente en cuenta es una obligación clara e inmediata de los Estados partes en virtud de la CDN [...]. Exige además un compromiso para destinar recursos e impartir capacitación”.<sup>65</sup>

Es fundamental el cumplimiento de este derecho al momento de pensar e implementar las alternativas a desarrollar para sacar a estos niños, niñas y adolescentes de las situaciones de violencia en las que se encuentran, ya sea por la situación de calle como por la explotación sexual que se suma a la situación de calle.

El presente capítulo también indaga respecto al tratamiento que reciben este grupo de NNyA víctimas de violencia cuando los organismos específicos administrativos (CDNNyA y DGNyA) interactúan y/o piden la intervención del Poder Judicial como parte de las estrategias de abordaje de las problemáticas de violencia en la situación de calle.

### **El tratamiento hacia los niños, niñas y adolescentes en el sistema judicial**

El Informe conjunto de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Representante Especial del Secretario General sobre la violencia contra los niños sobre prevención de la violencia contra los niños en el sistema de justicia juvenil y las medidas con las que responder a dicha violencia<sup>66</sup> plantea una situación grave al respecto, esto refiere a como se aplica al sistema judicial, para niños víctimas, infractores o testigos, y a una serie de otros entornos, como las escuelas, las unidades de atención asistencial, los centros sociales y la comunidad. Este estudio sobre la violencia contra los niños puso de manifiesto la incidencia de la violencia contra los niños involucrados en el sistema de justicia. Los niños son objeto de violencia psicológica, física y sexual durante el arresto y los interrogatorios, o cuando permanecen bajo custodia de las fuerzas policiales; asimismo, son vulnerables a sufrir violencia en manos del personal y los adultos detenidos en los centros de detención, y también padecen violencia como medio de castigo o imposición de pena.<sup>67</sup> Las niñas involucradas en el sistema de justicia son particularmente vulnerables a la violencia y el abuso, en parte debido a la condición inferior de las niñas en la sociedad y en parte debido a que constituyen

---

<sup>65</sup> CRC/C/GC/14, Observación general N° 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1)

<sup>66</sup> A/HRC/21/25, 2012

<sup>67</sup> A/HRC/21/25. 18

una minoría, aunque una minoría en expansión, en la población reclusa de todos los países.<sup>68</sup> El antedicho Informe conjunto determina<sup>69</sup> acerca de la prevención de la violencia contra los niños en el sistema de justicia y las medidas con las que responder a dicha violencia determina los riesgos y los factores sistémicos que contribuyen a la violencia contra los niños en el sistema judicial, al tiempo que señala que la mayoría de los niños detenidos están en espera de juicio, y muchos de ellos están presos por faltas o infracciones leves y no tienen antecedentes penales.

La CDN reconoce “el derecho de todo niño de quien se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido esas leyes a ser tratado de manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad y el valor, que fortalezca el respeto del niño por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros y en la que se tengan en cuenta la edad del niño y la importancia de promover la reintegración del niño y de que este asuma una función constructiva en la sociedad” (artículo 40.1). La CDN alienta el establecimiento de un sistema de justicia específico para los niños (artículo 40.3); insta a tomar medidas para tratar al niño sin recurrir a procedimientos judiciales, en el entendimiento de que se respetarán plenamente los derechos humanos y las garantías legales (artículo 40.3 b), y prevé diversas medidas para que los niños sean tratados de manera apropiada para su bienestar y de forma que guarde proporción tanto con sus circunstancias como con la infracción cometida (artículo 40.4).

Así mismo existen reglas específicas en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, a saber:

- Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing), resolución 40/33 de la Asamblea General.
- Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, resolución 43/173 de la Asamblea General.
- Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad), resolución 45/112 de la Asamblea General.
- Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio), resolución 45/110 de la Asamblea General.
- Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (Reglas de La Habana), resolución 45/113 de la Asamblea General.
- Directrices de Acción sobre el niño en el sistema de justicia penal, resolución 1997/30 del Consejo Económico y Social.
- Directrices sobre la justicia para los niños víctimas y testigos de delitos, resolución 2004/27 del Consejo Económico y Social.

---

<sup>68</sup> Las niñas que viven en la pobreza y tienen menos acceso a educación y oportunidades de generar ingresos pueden resultar explotadas para fines delictivos. En muchos países, las mujeres y niñas víctimas de la trata de personas y la explotación son detenidas en condiciones inhumanas por su propia “protección”.

<sup>69</sup> A/HRC/21/25 elaborado por la Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia contra los Niños, en colaboración con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH),

En todo el mundo, las infracciones cometidas por las niñas se encuentran estrechamente vinculadas a diversas formas de discriminación y privaciones: en los países en los que las niñas viven en la pobreza, pueden ser víctimas fáciles de delincuentes dedicados a la explotación sexual y el tráfico de drogas, quienes las manipulan o coaccionan para que cometan infracciones a la ley penal. Las niñas corren mayor riesgo de ser explotadas sexualmente que los varones y, al mismo tiempo, también corren riesgo de ser arrestadas por prostitución o detenidas por ser presuntas trabajadoras sexuales. Las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres (y niñas) delincuentes (Reglas de Bangkok)<sup>70</sup> abordan diversas formas de discriminación por razones de género en el sistema de justicia penal y prevén el trato especial para las niñas y mujeres, desde el ingreso hasta la atención posterior a la puesta en libertad y la reinserción social. Las Reglas instan a incorporar en los sistemas de justicia de los Estados miembros opciones de remisión y medidas sustitutivas a la prisión preventiva y la condena concebidas específicamente para las mujeres y niñas que cometen actos contrarios a la ley penal, teniendo presente el historial de victimización de muchas de ellas.

Los niños, niñas y adolescentes víctimas gozan de distintos derechos exigibles en los diferentes ámbitos del sistema de implementación de justicia; algunos tienen relación con el ámbito administrativo y otros se deberán efectivizar solamente en sede judicial, ya sea ésta penal o civil, como se vio en el capítulo 2 de esta tesis. Este restablecimiento de derechos encuentra normativas expresas tanto en la CDN como en la ley 26.061.

Con toda claridad se manifiesta el Comité de los Derechos del Niño: *“es muy corriente que los códigos penales contengan disposiciones en los que se tipifique como delito determinados problemas de comportamiento de los niños, por ejemplo el vagabundeo, el absentismo escolar, las escapadas del hogar y otros actos que a menudo son consecuencia de problemas psicológicos o socioeconómicos. Es motivo de especial preocupación que las niñas y los niños de la calle sean frecuentemente víctimas de esta forma de criminalización. Esos actos, también conocidos como delitos en razón de la condición, no se consideran tales si son cometidos por adultos. El Comité recomienda la abrogación por los Estados Partes de las disposiciones relativas a esos delitos para garantizar la igualdad de trato de los niños y los adultos ante la ley. A este respecto, el Comité también se remite al artículo 56 de las Directrices de Riad, que dice lo siguiente: ‘A fin de impedir que prosiga la estigmatización, la victimización y la criminalización de los jóvenes, deberán promulgarse leyes que garanticen que ningún acto que no sea considerado delito ni sea sancionado cuando lo comete un adulto se considere delito ni sea objeto de sanción cuando es cometido por un joven.’”*

---

<sup>70</sup> Resolución de la Asamblea General del 21 de diciembre de 2010, A/RES/65/229.

Y aclara, contundente: “*además, comportamientos como el vagabundeo, la vida en la calle o las escapadas del hogar deben afrontarse mediante la adopción de medidas de protección de la infancia, en particular prestando apoyo efectivo a los padres y otras personas encargadas de su cuidado y adoptando medidas que tengan en cuenta las causas básicas de ese comportamiento.*”<sup>71</sup>

### **Niños, niñas y adolescentes en instituciones de cuidado del Estado**

La concepción de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos implica que el Estado debe realizar todos los esfuerzos posibles por fortalecer a las familias para que puedan satisfacer las necesidades que tienen en su conjunto, trabajando en el restablecimiento y mantenimiento de los vínculos familiares, asegurando el derecho de todo niño, niña y adolescente a vivir en familia. Sin embargo, en algunas en algunas ocasiones que deberían ser infrecuentes, frente a las vulneraciones de derechos y la falta de otra alternativa, algunos órganos estatales pueden alejarlos de sus familias, pero debería ser la última opción. Estas medidas excepcionales de protección de derechos, son tomadas alegando proteger el interés superior del niño. Esto significa, según la ley de protección, apartarlos de sus familias de origen y alojarlos en dispositivos alternativos de cuidado.

En Argentina se realizaron tres relevamientos de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales (SCP) desde que se sancionó la ley 26.061 (2005). El primero publicado en el año 2012, un segundo en el año 2014 y la última actualización en el año 2017, que queda fuera del período analizado. Los mismos fueron realizados por Unicef y la Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia (SENNAF). El informe de 2014 arrojó un número de 9.219 niños, niñas y adolescentes alojados en dispositivos alternativos de cuidado. Como ya se dijo, debido a la transitoriedad de las medidas, los egresos, los ingresos, y a otros motivos, el número de niños, niñas y adolescentes que se encuentran alojados en dispositivos alternativos de cuidado es muy dinámico y fluctúa constantemente.

Las medidas excepcionales de protección de derechos de NNyA “*son aquellas que se adoptan cuando las niñas, niños y adolescentes estuvieran temporal o permanentemente privados de su medio familiar o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio.*” artículo 39, ley 26.061.

Según el relevamiento antes mencionado, en la CABA sobre un total de 1029 niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales, el 90% había ingresado por medida administrativa y el 10% por medida judicial civil en el año 2011. La Ciudad no incluyó en este relevamiento 61 niños, niñas y adolescentes que se encontraban alojados en dispositivos de Salud Mental (Ministerio de Salud) y

---

<sup>71</sup> Observación general N° 10. Los derechos del niño en la justicia de menores, 2007, párs. 8/9.

en Comunidades Terapéuticas (Ministerio de Desarrollo Social). Para el 2014 sobre un total de 775 niños, niñas y adolescentes el 100% era por medida administrativa, lo que implica una variación de -25% respecto del número anterior de alojados en dispositivos de cuidado. Conforme estos informes las principales causas por las cuales se los ha separado de sus familias y alojado en una institución son la violencia y el maltrato, de manera secundaria el abandono.

Sin embargo, estos números deben ser analizados en conjunto con las estadísticas producidas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en su Base General de Datos sobre niños, niñas y adolescentes,<sup>72</sup> realizadas en conjunto con la Procuraduría de Violencia Institucional de la Procuración General de la Nación. Una cuestión a remarcar es que esta base de datos solo contabiliza a las personas que han ingresado al sistema penal como infractores, más nada dice de las víctimas de delitos menores de edad.

Los datos de esta base arrojan que en 2011 existían en total 2125 niños, niñas y adolescentes que fueron ingresados como nuevas internaciones por orden de la Justicia Nacional de Menores de la CABA.

Según esta base de datos se registra un universo de 1850 niños, niñas y adolescentes que han tenido intervención de los Juzgados de Menores (penales). En el 2014, 505 niños, niñas y adolescentes que fueron alojados en alguna institución semi abierta o cerrada como internaciones por orden de la Justicia Nacional de Menores. En este período prevalecen ampliamente dos tipos de alojamientos en cuanto a la frecuencia temporal: por un lado, aquellas que duran menos de 1 mes, por el otro, aquellas que superan el mes pero no los 6 meses. En términos generales se observa que 8 de cada 10 alojamientos no superan los 6 meses de duración.

Durante el año 2015, 352 niños/as y adolescentes fueron alojados por disposición de juzgados y tribunales de menores. En comparación con los años 2013 y 2014 se observa un considerable descenso. Sobre estos 352 niños/as y adolescentes se dispusieron 433 medidas de alojamiento. Esto refleja que en algunas ocasiones, la medida de alojamiento recae sobre la misma persona más de una vez en el período anual, siendo el mínimo 1 alojamiento por niño/a y adolescente (83% de los casos) y el máximo 6 (1 solo caso). 9 de cada 10 medidas de alojamiento fueron dispuestas por juzgados penales de menores y solo 1 de cada 10 fue dispuesta por tribunales orales de menores. En el 2015 se observa un importante descenso en el promedio de duración de la internación (62 días). Esto implica una baja de casi el 40% en comparación con 2013 (102 días).

Los análisis de estas dos fuentes no explicitan el trabajo que debieron realizar las instituciones involucradas en las políticas públicas para la infancia en conjunto con los actores del Poder Judicial.

---

<sup>72</sup><https://www.csjn.gov.ar/bgd/>

Una ausencia que plantea un vacío importante es la de los niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos que se ven involucrados en procesos judiciales. Es hipótesis de este trabajo que esta ausencia de información de los mecanismos que invisibilizan a los niños es en realidad una forma más de las violencias que padecen. Se analiza si no forma parte esta ausencia de información, de los sutiles mecanismos existentes para invisibilizar a los niños, niñas y adolescentes en situación de calle que padecen múltiples formas de violencia que en muchos casos constituyen delitos.

### **Cuestiones generales del sistema judicial penal en materia de delitos contra la integridad sexual**

El Procurador General de la Nación, por Resolución PGN160 de 2008 (art. 2) propició que las unidades fiscales informen a la unidad especializada el inicio de las investigaciones que versen sobre el 145 bis y ter del Código Penal (CP), a fin de asegurar la coordinación y unificación de criterio de actuación.

Es preciso aclarar que no existe ningún sistema de información que pueda dar cuenta, con precisión, del total de causas existentes en el país por trata de personas con fines de explotación sexual. El mencionado anteriormente sistema de estadísticas de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que permite el acceso a la información registrada de niñas, niños y adolescentes involucrados en causas judiciales en general, como ya se indicó, no registra a los niños, niñas y adolescentes víctimas en causas penales.

Conforme los informes relevados respecto a los delitos contra la integridad sexual cometidos contra los niños, niñas y adolescentes, en el análisis realizado por la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX) se revisaron los expedientes de juzgados penales en el período 1992/2004. El resultado preliminar era sorprendente: sobre 1330 causas vinculadas a delitos de corrupción a lo largo de ese período - facilitación de la prostitución, la explotación sexual, el abuso sexual - solamente se encontraron 36 sentencias. En doce años solamente 1330 denuncias y de ellas un 4% logra condena.

El sistema del Ministerio Público Fiscal, FISCALNET, permite conocer el universo total de causas iniciadas por los artículos 145 bis y ter (el delito de trata) del CP pero no discrimina por tipo de explotación. De allí surge que son un total de 95 las causas de trata por explotación sexual correspondientes al período abril 2008-abril 2011, en las que se dictó auto de procesamiento.

De un total de 122 sentencias existentes por el delito de trata, desde el año 2008 a 2014, 106 sentencias representan un 87% de condenas y 13% restante es de sentencias absolutorias. En el año 2014, se han registrado un total de 23 sentencias que importaron condenas y ninguna en la que se hubiera absuelto a todos los imputados. Asimismo, se destaca que, cuando hay varios imputados, se

considera condenatoria la sentencia que condena al menos a uno de los imputados.<sup>73</sup> En todo ese período en la CABA se dictaron 3 sentencias.

Los datos disponibles relevados por el programa Línea telefónica 145, Los parámetros registrados son inferiores, por ejemplo, a otros datos estadísticos generados desde el Ministerio Público Fiscal: la cantidad de autos de procesamiento dictados en toda la República Argentina desde la sanción de la ley de trata muestra que sobre un total de 447, 299 han sido calificados como trata de personas con fines de explotación sexual, y 148 como “trata laboral”. Es decir, el 33,11% de los casos en los que hubo personas procesadas, lo fue por trata con fines de explotación laboral. El promedio de casos denunciados por esta línea se asemeja a los porcentuales que reflejan las sentencias condenatorias por trata de personas dictadas en el país, en donde el 80,99% corresponden a situaciones de explotación sexual.<sup>74</sup>

Resulta relevante considerar que en el 90% de las sentencias condenatorias analizadas en estos estudios los jueces han realizado un análisis acerca del “abuso de una situación de vulnerabilidad” como medio utilizado para cometer el delito.

### **Caso testigo: Audiencia donde una víctima de explotación sexual comercial infantil (ESCI) denuncia en una Unidad Fiscal**

Emilio García Méndez (1997), describe los rasgos centrales del Paradigma de la Protección Integral, diciendo que las nuevas leyes parten de establecer la consideración del niño como sujeto pleno de derecho y conciben la intervención estatal a través de la aplicación de políticas sociales básicas, reservando la competencia judicial para aquellas situaciones en donde se expresen conflictos jurídicos, con lo que se limita la intervención paternalista del Estado. Se jerarquiza así la función judicial, devolviéndole su misión específica de dirimir conflictos de naturaleza jurídica y se asegura el principio básico de igualdad ante la ley, a partir de la incorporación de principios constitucionales relativos a las garantías del debido proceso. A esta perspectiva debe sumarse el derecho a ser oído, que debe cumplir un rol significativo en todo momento, especialmente en procesos judiciales.

Es posible afirmar, entonces, que el discurso legal hacia la infancia, ha ingresado en una etapa de conflicto o tensión, en donde coexiste un renovado marco jurídico, con prácticas jurisdiccionales (entre otras) negadoras de esta nueva legalidad.

---

<sup>73</sup><https://www.mpf.gob.ar/protex/files/2016/06/Protex-100-Sentencias-Info-Final.pdf>

<sup>74</sup><https://www.mpf.gob.ar/protex/files/2016/06/Protex-Informe-L%C3%ADnea-145.pdf>

Se seleccionan distintos momentos en la denuncia realizada por una víctima de explotación sexual comercial infantil en el barrio de Zavaleta a una Fiscalía del Poder Judicial de la Nación, las llamadas *descentralizadas*, que se encuentra ubicada en el mismo barrio donde se producen los hechos denunciados, a unas escasas quince cuadras.

Se presenta este caso testigo porque ejemplifica muchos otros observados y de los que se ha tenido conocimiento a lo largo de la investigación. De los diálogos presentados surge el estado de indefensión y vulnerabilidad en que se encuentran sumidas las niñas y adolescentes, describe el espiral de violencias que las envuelve. También se condensan prácticas de gestión llevadas adelante por los distintos agentes involucrados; queda expuesto el desconocimiento de los agentes judiciales de la realidad social padecida por este grupo; se expone la revictimización a la que se lo somete.

La transcripción de algunos momentos de la audiencia se introduce con el objetivo de remarcar las dificultades que se suscitan al momento de poner en práctica el derecho a ser oído de niños, niñas y adolescentes, las situaciones de incompreensión que pueden presentarse, como en este caso entre la funcionaria de la Fiscalía y la víctima del delito de ESCI. Quienes se encuentran presentes intentan que esas dificultades sean superadas, que se entienda la situación vivenciada por la adolescente, mostrar cómo empezó, las lógicas que atraviesan esas situaciones de violencia, entre otras cuestiones fundamentales para que la Fiscalía investigue y logre resultados suficientes como para perseguir penalmente a quienes abusaban sexualmente de las niñas y adolescentes en ese lugar de la Ciudad.

Una cuestión a abordar al momento de analizar lo que ocurre en estas interacciones entre personas con experiencias tan distintas, es aquella que involucra el posicionamiento moral que surge de los comentarios realizados respecto a las alternativas de supervivencia desarrolladas. Esto se retomará en el análisis que aquí se realiza.

Durante el acto de toma de denuncia, el tiempo y las experiencias que implican el recorrido de la casa a la calle, la situación de ESCI, es explicado con la mayor simplicidad, cual si fuera un camino lógico. Pese a esto, como también respecto al consumo de paco, las preguntas y reacciones de la operadora judicial dan cuenta de un profundo desconocimiento de esa realidad.

*Secretaria Fiscalía (S.F.): estás acá en calidad de testigo, como víctima, y como tal tenés una serie de derechos y obligaciones... Vas a declarar bajo la obligación de decir verdad.*

Luego de decir esto, la interrumpe una operadora de la política pública que acompaña a la víctima

*(OV): Le podés aclarar quién sos y cómo va a ser la dinámica de la toma de denuncia, porque ella tiene mucha curiosidad sobre eso.*

*S.F.: Preguntame lo que quieras que yo te lo contesto.*

La situación que daba lugar a la curiosidad de la víctima tenía que ver con la institución – desconocida aún–, y con las personas que la componen.

*S.F.: La situación en la que te encontrás vos... encontrabas y otras chiquitas está amparado por el Código Penal, es decir, lo que a ustedes les pasa... te pasaba a vos y les pasaba a otras chiquitas constituye delito... estamos investigando el hecho de una camioneta que vos te subiste y otras chiquitas también, queremos saber si conocés al sr. de la camioneta. Si tenés algún vínculo con él.*

*Víctima (V): Vínculo no tengo ninguno, conocer lo conozco porque va ahí*

*S.F.: ¿Podés contarnos cómo es el problema en la zona? Nosotros queremos saber cómo es el tema de las chicas, dónde paran, para poder ayudar a las chicas que están en la situación en la que vos estabas antes. El tema de las drogas, los clientes, si vos pensás que hay algún responsable de esa situación, alguien que las ayudara a que eso pase... ¿Querés contarme cómo era tu vida en la calle?... ¿Cuántos hermanos tenés?*

*V: doce*

Las preguntas de la agente judicial parecen preguntarse ¿cómo es que estos niños pierden lugar en sus familias? Un lugar que cobije a los miembros de la familia, aunque más no sea precariamente.

*S.F.: ¿Cómo es que terminas acá, en Perito Moreno?*

*V.: Yo empecé parando en Pompeya al costado de las vías, venía con mi mamá y mis tías. Vendíamos estampitas, mantecoles... y una vuelta me fui con mis tías, me dijeron para probar poxiram, lo probé.*

*S.F.: ¿Tu tía te dio poxiram?*

*V.: Sí, sí... tenía 8 años yo. Esa vez me gustó y entonces decidí drogarme.*

*S.F.: ¿A los 8 años?*

*V.: Sí, sí. Después una vez probé el paco en Zavaleta. A veces subía a Pompeya y otras veces me quedaba abajo, en Zavaleta. Y decidí quedarme ahí.*

*S.F.: ¿Tenías amigos?... ¿Tu mamá nunca te salió a buscar?*

*V.: Sí. Pero cuando yo empiezo con el paco ella ya se había cansado de irme a buscar, dejar a mis hermanos solos para ir a buscarme. Y me venía a buscar y al otro día yo ya estaba de nuevo en la calle.*

*V.: Sí. Cuando empecé con el paco me quedé en la casa de un Sra. Ella laburaba, yo no sabía. Y una vez me dice “¿me acompañas hasta la placita?”, y yo la acompañé. Y cuando estábamos ahí me dice “vos parate acá y esperame y si, para alguno, vos subite y cobrale \$5 y \$ 10”*

*S.F.: ¿A qué se estaba refiriendo con eso? ¿\$5 o \$10 por qué?*

*V.: Por hacerle algo.*

*S.F. ¿Cuántos años tenías cuando pasó eso?*

*V. Tenía 9 años.*

*S.F.: ¿Ya no ibas más para tu casa vos?*

*V.: No... Y paró un auto, me subí e hice lo que ella me dijo.*

*S.F.: ¿Cómo comprabas el paco antes?*

*V.: ¿Antes de que me empiece a prostituir? pedía monedas por Pompeya, vendía estampitas.*

*S.F.: ¿Pero no te alcanzaba?*

*V.: ¡Sí! A mí me alcanzaba. Éramos un montón. Después, cuando cada uno hacía su plata, cuando yo empecé a prostituirme tenía toda esa plata para mí y podía comprar más.*  
*S.F.: Pero ¿eso lo hiciste porque querías?*

En la investigación “Hacia una fenomenología de la victimización secundaria en niños”,<sup>75</sup> realizada por Christian Anker Ullrich, se concluye que es bueno dar participación a los niños y/o adolescentes en el proceso, no solo porque de esa manera se cumple con el derecho a ser oídos que tienen, sino que también cumple una función de garantizar su participación dentro de una modalidad que considere al niño, niña o adolescente como sujeto participante en el proceso en su propio interés: que se cumpla con el debido proceso es algo que le servirá al niño, niña y/o adolescente a superar su situación de víctima. Sostiene Ullrich que “esta participación cobra especial valor y complejidad en los menores de edad, tanto porque su capacidad de responder a las expectativas psico-jurídicas son cualitativamente diferentes a la de los adultos, tanto porque la cosmovisión está recién en formación, abriéndose ésta a la acción intersubjetiva”.

La ley, sostiene este autor, debe encargarse de proteger al niño/a víctima para que no vuelva a sufrir lo ocurrido: se debe evitar que, en el proceso penal, el niño/a y adolescente sea expuesto de manera tal que reviva la agresión, lo que conduciría a una victimización secundaria; todo ello, sin descuidar el proceso que persigue el castigo del delito al responsable del mismo. Cada persona, y en especial los niños, niñas y adolescentes, luego de una situación traumática transitan un proceso de duelo. En algunos casos, “la participación en el proceso penal en un menor se convierte en un ‘rito’ donde puede elaborar discursiva y mímicamente su duelo y dolor, frente a un mundo de significados que lo objetivará y traducirá mediante la judicialización. Si al niño que ha sufrido esta herida, además se le oculta el proceso y sus características, se lo está privando, no del hecho que lo agredió, sino de la posibilidad de ver cómo solucionar esta etapa tan difícil que le ha tocado vivir. El niño víctima se pregunta quién es ahora y quién era antes.”

Las declaraciones de las víctimas “han sido un factor fundamental al momento de efectuar la valoración de la prueba, incluso en aquéllas oportunidades donde tales testimonios fueron incorporados al debate a través de la lectura por pedido del agente fiscal. También han sido de gran importancia los testimonios que resultaron contradictorios en las diversas etapas del proceso penal, puesto que al realizar la valoración, los jueces han tenido en cuenta el contexto en el que se

---

<sup>75</sup> Psicólogo de la Unidad de Atención de Víctimas y Testigos, Fiscalía Regional de Valparaíso, Chile. “Hacia una fenomenología de la victimización secundaria en niños”, en Revista Justicia y Derechos del Niño, n° 5, UNICEF, Santiago de Chile, 2003. Tomado de Derecho a la defensa de niñas, niños y adolescentes víctimas. "Versión actualizada con las modificaciones introducidas por el Código Civil y Comercial de la Nación". Por Minyersky Nelly, 2015 Libro Derecho de las familias, infancia y adolescencia : una mirada crítica y contemporánea. Infojus Id SAIJ: DACF150753

encontraban las víctimas, el estado de vulnerabilidad previo, los miedos sufridos producto a veces de la revictimización por la que han debido atravesar, luego de ser entrevistadas en más de una oportunidad durante la instrucción o en la audiencia del debate oral frente a los imputados”.<sup>76</sup>

*OV.: Contale cómo es el tema del paco*

*V.: El paco sale \$1 el papel y \$5 la bolsita.*

*S.F.: ¿Qué es el papel? ¿Lo que cubre lo que va adentro? ¿Eso es la bolsita?*

*OV.: Contale porque no saben nada.*

*S.F.: Nosotros llegamos hasta el porro hasta ahí voy bien. De ahí para abajo, se me complica.*

*V.: El paco es la resaca de la cocaína. Con eso se hace la pasta base. Eso se pica, se pone en un papelito y se dobla, eso cuando vos lo vas a comprar te lo venden a un peso y lo fumás en una pipa.*

*S.F.: Ah... no lo fumás como un cigarrillo.*

*V.: No, en una pipa.*

*S.F.: ¿Una pipa?... Como las pipas comunes ¿las que fuma la gente grande?*

*V.: No. Es una pipita, que la hacés con tapitas de sidra, o con una chapita, ahí pones el paco y lo aspiras con la pipita.*

*S.F.: ¿Y eso cuánto vale?*

*OV.: \$1*

*V.: Y después tenés bolsitas con muchas piedritas que vienen todas envueltas así.*

*S.F.: Y eso ¿dónde lo comprás? ¿En Zavaleta?*

*V.: Sí, hay en todos lados, pero en Zavaleta es más barato.*

*S.F.: ¿Se consigue fácil?*

*V.: Y sí. En todos lados está lleno.*

*S.F.: ¿Todas las chicas que estaban ahí con vos consumen?*

*V.: Sí*

*S.F.: Mi pregunta es: ¿qué te llevó a prostituirte?*

*V.: Hacerle caso a esa chica y me parecía que así era más fácil conseguir plata para la droga.*

*S.F.: Para conseguir plata para la droga.*

*V.: Sí*

Las interpretaciones que realizan los distintos operadores respecto al consumo, o a cómo eran esas relaciones familiares, la dinámica de las situaciones en las que se producía la explotación sexual reflejan el desconocimiento y el imperio de los prejuicios que acompañan a los diferentes operadores de la política pública y que debe ser abordado desde capacitaciones concretas.

Luego de que le cuenta las dinámicas de ESCI, la operadora judicial pregunta: *S.F. Después, una vez que empezaste con esta especie de negocio cómo era... ¿era la única salida para seguir consumiendo? ¿Cuántos pacos te fumabas por día por ejemplo?*

*V. Todo lo que hacía lo fumaba. No comía, no dormía.*

*S.F. ¿Vos me decís que si ganabas \$15 te fumabas \$15?*

*V. Sí*

*S.F. Voy a escribir hasta ahí, lo que me dijiste recién y después seguimos, porque ya es mucha información y... ¿Todas las chicas están igual, no?*

*V. Sí*

---

<sup>76</sup>Informe sobre las primeras 100 sentencias condenatorias por trata de personas.  
<https://www.mpf.gob.ar/protex/files/2016/06/Protex-100-Sentencias-Info-Final.pdf>

En la lógica de los mecanismos de supervivencia desarrollados por estos grupos se observa la consecuencia del paso del tiempo en quienes están en situación de extrema vulnerabilidad. Esa nada que se obtiene a través del consumo de drogas es la que permite soportar la estrategia desarrollada. El peso de la construcción social respecto al género deja abierto un escenario en donde la realidad de los grupos de niñas y adolescentes en situación de explotación comercial infantil no resulta descabellada.

Es muy difícil escuchar los relatos de la violencia en primera persona, lo es para los operadores que deben trabajar con este grupo de niños, niñas y adolescentes. Es importante pensar en mecanismos mediante los cuales, los operadores no naturalicen ni como meras herramientas de subsistencia ni como meros delitos las acciones emprendidas por el grupo de niños, niñas y adolescentes. El abordaje de estas realidades sociales requiere de un análisis complejo que debe comenzar por oír, generar desde la empatía la comprensión de lo que se está escuchando, para luego poder plantear alternativas de abordaje de esas realidades sociales.

S.F.: *¿Dónde se asean? ¿Dónde se bañan?*

V.: *En una parroquia, los miércoles y los viernes*

S.F.: *¿Miércoles y los viernes?*

V.: *Si no, a veces, cuando nos íbamos a las casas de los clientes nos bañábamos en las casas de los clientes.*

S.F.: *¿Te ibas a las casas de los clientes? La mayoría de los clientes ¿qué son? ¿camioneros o tacheros? ¿Adónde iban? ¿Adónde prestabas tus servicios?*

En el informe realizado por el CDNNyA Niños, niñas y adolescentes víctimas de los delitos de explotación sexual, trata y corrupción - Año 2007<sup>77</sup> - se sostiene que difícilmente en este tipo de delitos sean las propias víctimas las que denuncien a quienes las están sometiendo, nos habla de la necesidad de incrementar tareas prejudiciales que tengan como fin detectar casos de trata y explotación sexual comercial. Sin embargo, alentar a las víctimas a realizar denuncias sobre su situación de explotación, sin tomar en cuenta la posibilidad de que puedan ser víctimas de amenazas y/o represalias, o sin ofrecerles posibilidades concretas de mejorar sus condiciones de vida, entendemos que no es suficiente para revertir en su beneficio estas situaciones. Además, también es de señalar, que resulta necesario tomar recaudos para evitar tanto la revictimización de estas personas, o lo que sería aún peor, la culpabilización o punición de las mismas o de su entorno.

V.: *A veces cuando teníamos...Bah, nunca tuvimos problema con la policía, porque arreglábamos. Por ejemplo yo, arreglamos con los del patrullero. Arreglábamos, ponele, quedaríamos que yo voy, cuando me tocan bocina, y ellos están con el patrullero ahí que es una esquina oscura, y entonces lo agarran al tipo y le piden plata, le cobran multa o algo por lo que estaba haciendo. Y ellos iban, agarraban y le cobraban tanta plata y se la repartían.*

---

<sup>77</sup>[https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/ninos\\_ninas\\_y\\_adolescentes\\_victimas\\_de\\_los\\_delitos\\_de\\_explotacion\\_sexual\\_trata\\_y\\_corrupcion-ano\\_2007.pdf](https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/ninos_ninas_y_adolescentes_victimas_de_los_delitos_de_explotacion_sexual_trata_y_corrupcion-ano_2007.pdf)

*S.F.: ¿Le están haciendo como si fuera una cama al cliente?*

*V.: Sí*

*S.F.: ¿Alguien te sacaba la plata o te obligaba a que te prostituyas? ¿Algún transa?*

*V.: Yo iba y le compraba, no me sacaba la plata, yo le pagaba la droga. Ellos me fiaban a veces, y ahí si me mandaban a trabajar para que les pague lo que les debía.*

*S.F.: Ah, pero ¿vos te fumabas más de lo que ganabas!*

En los delitos de explotación sexual y trata de personas, las víctimas por excelencia son niñas y adolescentes de escasos recursos que, por distintos y muy complejos motivos, se ven obligadas a desarrollar estas actividades: deberían, pues, existir políticas activas de inclusión social. En tal sentido, los organismos administrativos de aplicación y de ejecución de las medidas de protección de derechos previstas por la nueva ley de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, son responsables de articular los dispositivos y procedimientos necesarios para restituir los derechos vulnerados de este sector de la población, sostiene el mencionado informe del CDNNyA. No obstante, también debemos señalar que si estas niñas y adolescentes son explotadas sexualmente, tratadas o sometidas de distintas maneras, no sólo se debe a que existen redes que lucran con estas actividades, sino también “clientes” que están dispuestos a utilizarlas. En este sentido, se ha señalado: “[i]ndudablemente cabe reconocer que la pobreza puede ser un agravante en casos de maltrato y abuso, pero la pobreza por sí sola no es causal suficiente de ingreso de niños en los circuitos de prostitución. Por otra parte, enfatizar sólo en la pobreza desconoce que para que existan niñas ‘prostituidas’ tiene que haber adultos que las prostituyen, clientes que las ‘compran’ y organizaciones que protegen ese comercio prohibido”.<sup>78</sup>

Las transcripciones de lo escuchado, lo observado y las entrevistas mantenidas dan cuenta de una construcción de subjetividad condicionada por circunstancias traumáticas, que han llevado a estos niños, niñas y adolescentes a vivir desde sus primeros años soportando situaciones de dolor y vulneración.

Desde esas experiencias se constituyen en narradores perezosos, que preferirían no recordar lo que han pasado. Y que solo lo hacen porque se lo exigen quienes los han acompañado en un tránsito muy dificultoso que los ha sacado por un tiempo del escenario en donde las experiencias traumáticas se repiten continuamente.

Se ha descripto cómo la calle no es un lugar extraño, pues ese espacio ha sido compartido con la familia. Entonces, lo que deberíamos pensar es que quienes se encuentran dentro de los grupos más vulnerables –no solo por cuestiones de pobreza, sino también por género entre otros

---

<sup>78</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Informes Nacionales sobre la situación de violencia de género contra las mujeres, 1999 citado en Organización Internacional Migraciones, 2006:63.

temas– van a desarrollar como mecanismos de supervivencia trabajos alternativos que con mucha frecuencia se desarrollan en las calles. La calle es, tal vez, el espacio que se construye y comparte en las relaciones fundamentales entre los niños, sus madres, y su entorno.

La dificultad de comunicarse a través de las palabras es evidente, es fundamental el esfuerzo que requiere poner en palabras estas realidades sociales. Fundamental para que puedan ser oídos, como parte ineludible del camino a encarar por los agentes de las políticas públicas para conocer esas realidades sociales marcadas por la violencia y desarrollar programas que liberen a esos niños, niñas y adolescentes de esas situaciones.

La imposibilidad de desarrollo de subjetividad, la falta de espacio simbólico para el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, la vida en la calle como alternativa, dejando el espacio de la palabra a otros medios de comunicación, entre los cuales la violencia es omnipresente. Esta realidad social, al ser abordada por los efectores/agentes de la política pública ¿es entendida? ¿es escuchada? ¿cómo es evaluada?

Estos niños, niñas y adolescentes son apenas acompañados por un número muy pequeño de operadores institucionales, que frecuentemente padecen hostilidades de las Instituciones a las que pertenecen al solicitar los insumos y recursos que su intervención necesita y para los cuales existe un presupuesto escaso en la planificación institucional.

Los chicos en situación de calle han perdido su lugar. Los han desplazado de calles a pasillos, las políticas públicas a ellos destinados se han reducido, sobre todo presupuestariamente. ¿Han perdido la prioridad que debería tener un grupo que padece cotidianamente la violencia? ¿Han tenido prioridad alguna vez? ¿Su sufrimiento ha sido escuchado, entendido y abordado por quienes planifican e implementan las políticas públicas?

Sus familias, que pertenecen a los sectores más pobres, han perdido también su lugar. El cual les es negado de manera sistemática. No tienen empleo, acceden a un servicio de salud deficiente, que en alguna medida también los expulsa al tener que asumir ellos el costo de algunos insumos. El sistema educativo es muy difícil de sostener, tanto por su costo, como porque resta tiempo a actividades que podrían reportar dinero. La vivienda es precaria y no facilita la armonía de quienes cohabitan. El gran ausente es el Estado que debería garantizar el ejercicio, al menos mínimo, de los derechos fundamentales. Tiene dicho el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, esto es, el intérprete más autorizado del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que pesa sobre el Estado “*una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos*”.<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup>Observación general n° 3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes, 1990, párr. 10, entre otras.

Agamben (1998) habla del *homo sacer* como aquel al que se puede matar sin cometer homicidio. Los niños, niñas y adolescentes en situación de calle y ESCI van perdiendo sus vidas de forma más o menos paulatina, dependiendo del grado de consumo y violencia del que sean víctimas.

El Informe *Niños, niñas y adolescentes víctimas de los delitos de explotación sexual, trata y corrupción. Análisis de sentencias judiciales*, antes mencionado del CDNNyA, sostiene que “*se presentan dos obstáculos significativos y muy instalados en la realización y seguimiento de las denuncias: la dilación del procedimiento y la revictimización del niño, niña o adolescente durante el proceso. Asimismo, se observan serias dificultades para la ejecución de sentencias, la falta de sentencias respecto de estos delitos (explotación sexual, trata y corrupción) encuentra otras múltiples razones, entre las que ocupa un lugar central la poca visibilidad social y la falta de una política criminal integral para el juzgamiento de estos delitos que garantice efectivamente el acceso a la justicia de las víctimas.*”

Este análisis implica también la necesidad de participación de los niños/as y adolescentes en tanto sujetos activos y protagonistas del sistema social, alejándonos de las perspectivas que posiciona a los jóvenes en lugar de meros receptores de políticas o víctimas pasivas.

Tiene dicho el Comité de los Derechos del Niño, intérprete auténtico de la CDN, que “*Corresponde a las instituciones nacionales un papel esencial en la promoción del respeto por las opiniones del niño en todos los asuntos que les afectan, como se establece en el artículo 12 de la Convención, por parte del gobierno y toda la sociedad. Este principio general debe aplicarse al establecimiento, la organización y las actividades de las instituciones nacionales de derechos humanos. Las instituciones deben asegurar que se mantenga un contacto directo con los niños y que éstos participen y sean consultados en la forma adecuada. Por ejemplo, podrían constituirse consejos de la infancia como órganos consultivos de las instituciones nacionales a fin de facilitar la participación de los niños en los asuntos que les conciernen*<sup>80</sup>.”

Pero advierte: “*es relativamente fácil aparentar que se escucha a los niños, pero para atribuir la debida importancia a la opinión de los niños se necesita un auténtico cambio. El escuchar a los niños no debe considerarse como un fin en sí mismo, sino más bien como un medio de que los Estados hagan que sus interacciones con los niños y las medidas que adopten en favor de los niños estén cada vez más orientadas a la puesta en práctica de los derechos de los niños.*<sup>81</sup>”

---

<sup>80</sup> Observación general N° 2. El papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño, 2002, párr. 16

<sup>81</sup> Observación general N° 5. Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44), 2003, párr. 12.

El acceso a los mecanismos del Poder Judicial también es difícil para los distintos operadores institucionales; en entrevistas realizadas comentan que la mayoría de las denuncias canalizadas son desechadas por los juzgados por carecer, en su opinión, de sustancia suficiente para avanzar en la investigación. Frente a esto, una de las estrategias establecidas fue la de circunscribir las denuncias a la zona de Pompeya.

De las observaciones en campo surge que las trabajadoras sociales de las instituciones no solamente contactaban y asistían a las niñas y adolescentes en situación de explotación sexual, sino que también observaban sus movimientos, anotaban las patentes y datos de los camioneros y autos de los clientes. En el momento en que las niñas y adolescentes eran interceptadas por los vehículos llamaban a la policía, a las propias fiscalías. En algunas oportunidades acompañaban a los operadores de calle personal jerárquico del más alto rango a radicar las denuncias en la fiscalía penal descentralizada ubicada en el barrio de Pompeya, debiendo discutir con los agentes judiciales que fueran aceptadas esas denuncias.

La discusión con los agentes de las fiscalías radicaba en que, según estos, la actitud “voluntaria” de las chicas en subir a los camiones o a los móviles para ser prostituidas reducía la caracterización del delito tipificado en el Código Penal. Era necesario demostrar *“la situación de indefensión de la adolescente, su marginalidad, era necesario que las propias niñas y adolescentes hicieran la denuncia, realizaran personalmente los relatos de su vida destruida y degradada para poder conmovier al estrado judicial.”*

Butler (2017) advirtió, para el caso de ciertos proyectos feministas, los peligros de enfocar exclusivamente en la defensa de la vulnerabilidad de las mujeres, en tanto desencadena un atrincheramiento en el paternalismo o bien una lógica política restrictiva que no deja más opción que ser población objetivo o población protegida. La vulnerabilidad no es una naturaleza o un estado de cosas sino un suma de consecuencias políticas: “(...) consecuencias repartidas desigualmente por una esfera de poder que actúa sobre (y a través de) los cuerpos”. Esta perspectiva puede traer aparejada que se desvíe la exigencia objetiva de justicia hacia la mera remediación de la máxima precariedad.

La postura institucional del organismo a cargo de las políticas públicas de infancia, el CDNNyA, consistía en exigir a la justicia y a la fuerza de seguridad que actuara ya sea de oficio o a partir de las solicitudes institucionales mediante llamados telefónicos y aportes de datos para hacer cesar la actividad corruptora y prostituyente, para que los clientes fueran detenidos en la calle, para que se interceptara a los móviles, camiones, (incluso un patrullero alguna vez fue visualizado por vecinos y operadoras) como estrategias de prevención del delito.

La Fiscalía penal de Pompeya relativizó la estrategia planteada por ese organismo, argumentaba tener causas judiciales enormes, vinculadas a homicidios en las villas, a contrabando de medicamentos, desde una gradación valorativa de los temas que constituían prioridades para el Poder Judicial. Evidentemente la situación de explotación sexual de niñas y adolescentes aparecía en un lugar “menor” y con escasas posibilidades de lograr resultados satisfactorios ante los juzgados de instrucción.

En este plano correspondería pensar o revisar la figura utilizada por el sistema penal en el tema explotación sexual. La definición de quien “facilitare o promoviere” resulta según la interpretación de los fiscales particularmente confusa. Obviamente remite a quien lucra con la actividad, quien “facilitare o promoviere”, tiene una carga centrada en la intermediación, no directamente en quien “consume” o es cliente. Ambos sujetos son corruptores y prostituyentes, pero evidentemente, en la perspectiva de los agentes del Poder Judicial esto no alcanza para contar con una acción más decisiva en materia de actuación judicial.

Por otra parte, en la CABA, la figura contravencional –muy cuestionada por los organismos de derechos humanos y las organizaciones de mujeres– del artículo 81 del Código de Convivencia Urbana sanciona la oferta y demanda de sexo en vía pública. La demanda de sexo, entonces, la actividad prostituyente, debería ser sancionada, pero los fiscales contravencionales encuentran de muy difícil resolución o seguimiento estas líneas de acción. Se limitan a detener a quienes niñas, niños y adolescentes, se encuentran en situación de prostitución y convocar al organismo de protección de derechos, en el mejor de los casos, para que se brinde una respuesta social, pero nada pasa con los clientes y proxenetas.

### **Conclusiones parciales**

Tal como se ha señalado a lo largo de esta investigación, el primer dato que es posible obtener al abordar la cuestión de cómo la justicia actúa frente a los delitos de explotación sexual comercial, es el relativo a la escasez de denuncias, investigaciones y, en consecuencia, de sentencias judiciales sobre las figuras penales existentes que, aun con dificultades y limitaciones, podrían haber sido aplicadas para el juzgamiento de tales delitos.

La reducida cantidad de sentencias, la dificultad para acceder a esa información, las dificultades para realizar las denuncias sobre explotación sexual, la gran dificultad que se observa en la satisfacción del derecho a ser oídos de los niños, niñas y adolescentes, nos habla ante todo de una suerte de invisibilización y hasta de naturalización de las situaciones de violencia que viven los niños, niñas y adolescentes en situación de calle y cuando esa violencia involucra también situaciones de explotación sexual, lo que supone que tales prácticas gozan de una tolerancia que

permite su persistencia, y que resulta en que pocas denuncias sobre este tipo de hechos lleguen a la justicia. De modo diferente a lo que sucede con otros delitos, para los cuales las sentencias también son pocas en comparación con la cantidad de denuncias recibidas y la cantidad de causas instruidas, lo que sucede en relación con este tipo de delitos es que directamente existen muy pocas denuncias que lleguen al ámbito judicial.

La reacción contra las denuncias de abuso sexual pone en jaque al Poder Judicial patriarcal no solo para cumplir su función sino, mucho peor, para convertirse en una herramienta desalentadora de la búsqueda de justicia. Por un lado no todos los casos son judiciales ni tienen que serlo. Los riesgos y sufrimientos de la revictimización por falta de perspectiva de género en el Poder Judicial son un impedimento para el ejercicio de los derechos y garantías. La capacitación en perspectiva de género es fundamental en el Poder Judicial.

Puede apreciarse la ineficacia del Poder Judicial para investigar con rapidez los hechos denunciados a pesar de su gravedad. No se investigan ni para comprobarlos ni para descartarlos, razón por la cual el acusado es absuelto no por inocencia sino por desidia del juez. Las declaraciones de las niñas, niños y adolescentes no resultan creíbles porque no siempre son coincidentes, pero fundamentalmente porque provienen de personas menores en situación de calle, esto ya fue puesto de manifiesto por Chejter (2001). No se investiga profunda y seriamente lo que denuncian, con la agravante que delitos severamente censurados por la sociedad en su discurso se produzcan de modo público y apenas embozado sin merecer una respuesta más enérgica y eficaz.

Retomando la pregunta de Segato (2018), ¿cómo se preparan los operadores del Poder Judicial para entender el problema de la violencia sexual como un problema social y político sacándolo de la esfera de la moral?

El problema es que está siendo mostrado en términos de moralidad. Y es insuficiente mostrarlo así por varias razones. Volviéndolo político, retirándolo de lo moral, y haciendo ver que se trata de una situación de violencia profunda y compleja.



## **Capítulo 9**

### **La experiencia de los agentes públicos en la gestión del grupo de NNyA víctimas de violencia por estar en situación de calle y que estando en esa situación padecen explotación sexual**

#### **Introducción**

El análisis de los relatos experienciales de quienes llevan adelante las políticas públicas cotidianamente es lo propuesto en este capítulo.

Retomando la propuesta del capítulo 3, se analizará desde las propias palabras de los diferentes agentes de la política pública entrevistados, el sentido que adquiere la inclusión de la prioridad en los NNyA víctimas de violencia y explotación sexual y de qué manera impacta en la cotidiana implementación de la política pública específica para niños, niñas y adolescentes que padecen violencia.

Las entrevistas a diversos agentes públicos que tuvieron a su cargo distintas funciones institucionales dentro de los organismos del sistema público de protección implementado mediante las modificaciones normativas que establecieron el cambio de paradigma sobre la infancia permiten una aproximación a como fueron tomados los cambios de paradigma y cuáles fueron las acciones emprendidas en consecuencia, así como las dificultades con las que se toparon. Estas personas que se encontraban en funciones en medio del proceso de implementación de ese cambio, han dedicado muchos años de profesión al grupo estudiado en esta tesis, y al grupo de infancia en general.

Se seleccionaron fragmentos de 10 entrevistas en profundidad. Las cuales pueden identificarse como dos a los más altos puestos jerárquicos institucionales, identificados con las letras Z y W; cuatro a directores de programas de atención específica a este grupo, los programas en los que prestaban funciones eran del CDNNyA de los Programas Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) y Guardia Permanente de Abogados y dos de la DGNyA, programa Equipo Móvil y del Centro de Atención Integral a la Niñez y adolescencia (CAINA), identificados con las letras B, K, L, M; cuatro a operadores de calle, dos del PETI del CDNNyA y dos del Equipo Móvil de la DGNyA., identificados con las letras A, G, Q y J.

En las entrevistas realizadas comparten sus perspectivas respecto a los cambios que se introdujeron mediante la normativa y las dinámicas, tensiones y contradicciones que se produjeron en consecuencia en las prácticas de la gestión pública.

Esto permite aproximarse a las perspectivas de los distintos agentes, entender las complejidades que se les han presentado, reflexionar sobre las prácticas de gestión ejecutadas a cargo del CDNNyA y la DGNyA, con las tensiones implícitas con las que lidiaron al analizar las

violencias con las que se encontraban en el grupo específico de niños, niñas y adolescentes en situación de calle, como pensaron y aplicaron en consecuencia el nuevo sistema establecido.

Las entrevistas realizadas a distintos agentes públicos (tanto a funcionarios que han dirigido instituciones, diseñado políticas sociales y programas específicos cuanto a operadores de calle) pretenden introducir una perspectiva diferente de la hasta ahora presentada. Los nombres de las personas entrevistadas permanecen anónimos ya que así fue acordado.

Sus palabras serán presentadas intentando trasladar sus interpretaciones sobre las políticas públicas que les ha tocado poner en práctica, rescatando las evaluaciones y críticas que tienen respecto a si éstas logran impactar en la vida de los NNyA víctimas de violencia por estar en situación de calle y explotación sexual comercial infantil.

Las entrevistas y observaciones que hicieron posible este trabajo se realizaron entre 2006 y 2015. Las personas entrevistadas fueron directivos con cargos políticos, funcionarios de carrera, también jóvenes ingresantes que estaban desarrollando su primer empleo. La selección de entrevistados se realizó teniendo en cuenta que cada uno de ellos formó parte de los andamiajes institucionales desde diferentes lugares, desde la dirección del organismo hasta el operador de calle.

### **La situación de violencia por estar en situación de calle**

Como se sostuvo en el capítulo 5, el número de miembros que forman parte del grupo de niños, niñas y adolescentes en situación de calle es un dato controvertido. Al respecto, en una de las entrevistas realizadas a uno de los miembros directivo de los organismos específicos de intervención, sostiene Z: *“tenemos 3.000 a 4.000 chicos en calle en la ciudad.”*

La cuestión del espacio público y su visualización también es analizado problemáticamente en las entrevistas M: *“si no estuvieran en el obelisco, ni nos molestarían los chicos de la calle. Por eso se los está desplazando hasta las villas, porque ahí no molestan.”*

Los sentidos y objetivos que se les otorgan a las acciones desarrolladas están permanentemente cruzados por el interrogante que es expresado por un entrevistado de la siguiente manera: W: *“¿sostenemos a los chicos en la calle? O ¿trabajamos para sacarlos de ahí? Son decisiones políticas fundamentales.”* Estas preguntas, a la luz del nuevo paradigma deberían encontrar pronta respuesta, ya que como hemos analizado en los capítulos anteriores, la situación de calle implica una exposición permanente a distintos tipos de violencias, algunas más profundas y otras más cotidianas y toleradas socialmente, pero siempre violencia.

Con este planteo, que se repetirá de distintas maneras en los diferentes entrevistados y que surgirá también de las observaciones se plantea una de las cuestiones fundamentales respecto a las

finalidades buscadas con las políticas públicas implementadas según respondan a una u otra alternativa.

La situación de los niños, niñas y adolescentes en la CABA se modificó mucho desde 2001/2005, cuando este universo sumaba a muchos niños y jóvenes que recolectaban residuos reciclables, *cartoneaban*, con sus familias en las calles de la Ciudad. Esto obligó a desarrollar políticas públicas específicas para este grupo, como obligación impuesta por órdenes judiciales.

El establecimiento de la Asignación Universal por Hijo en 2009 –reconocen los entrevistados– tuvo mucho impacto respecto de la población en situación de calle. La ayuda económica, sumada a la imposición de las contraprestaciones que esta política pública impone –la presentación de certificados de escolaridad y de salud– logró una contención mayor dentro de la esfera del hogar. También permitió que los padres estuvieran más desahogados económicamente, lo que mejoró las relaciones familiares.

Otra cuestión que modificó sustancialmente la cuestión del abordaje de los niños, niñas y adolescentes en situación de calle y ESCI es la del consumo de drogas, en particular el consumo de paco. Todos los entrevistados marcan el consumo de paco y la falta de alternativas concretas para el abordaje de esta adicción, como uno de los problemas más significativos a la hora de generar soluciones para estos grupos de niños, niñas y adolescentes. El consumo de sustancia está presente en el grupo de niños, niñas y adolescentes durante todo el período analizado; sin embargo, de las entrevistas y documentos analizados surge que a partir del año 2001 el consumo de paco comenzó a incrementarse en el grupo de niños, niñas y adolescentes analizado en esta tesis.

Al respecto, una de las entrevistadas sostiene “antes las cosas estaban separadas: consumo, prostitución, calle. Ahora está todo mezclado. Entonces es muy difícil de abordar.”

Sostiene Gentile (2009) que la cuestión de la infancia y adolescencia aparece como problemáticas en relación a la situación de calle y al vínculo con las instituciones dedicadas a asistirlos. Se pregunta, qué pasa cuando una institución dedicada a niños y adolescentes trabaja con una población que no vive aquellas experiencias y aquellos tiempos sociales identificados culturalmente como propios de estas etapas (que suponen, entre otras cosas, ser instancias diferenciadas de la adultez). Esto en un contexto que conjuga, al mismo tiempo, la escasez de recursos (y una concepción «focalizada» de la política social) y un enfoque «no interventor» como correlato del Paradigma de la Protección Integral, en oposición a la intervención estatal de carácter tutelar[...].”

Este análisis retoma el planteo escuchado en las entrevistas sobre los sentidos y objetivos de las intervenciones con el grupo. Desde la perspectiva que toma esta tesis, surgen profundos

interrogantes respecto a la interpretación sobre el mandato no interventor que se le atribuye al paradigma de la protección integral.

Agrega Gentile que el ser niño pasaría entonces de constituir la definición de la población destinataria del dispositivo asistencial, a convertirse en una contrapartida moral exigida para ser merecedor de la asistencia. Parecería que los niños, niñas y adolescentes no solo deben ser, sino que también deben parecerlo comportándose como tales para lograr la asistencia institucional y de esa manera satisfacer esa demanda moral. Cuando los agentes entrevistados se preguntan sobre sentidos y objetivos entre sacar o sostener a los niños, niñas y adolescentes en calle ¿realizan una evaluación moral sobre el ser y parecer de este grupo? ¿Es esa contrapartida moral exigida la que determina qué, cómo y cuándo se intervendrá desde los organismos de la política pública?

La necesidad de participar en múltiples espacios para resolver la subsistencia cotidiana hace que estos chicos y jóvenes se encuentren y aprendan, en cada lugar al que concurren, los principios válidos y las identidades propuestas en cada espacio. En un contexto de incertidumbre en el que ninguna instancia (ni la familia, ni las instituciones, ni las organizaciones sociales) se constituye en soportes suficientes para garantizar la adquisición de un estatus irreversible (una identidad social adquirida que implique un lugar específico en el colectivo social), hemos visto cómo estos chicos y jóvenes adquieren la habilidad de aprender a jugar, en cada lugar, el rol correspondiente. Esto no se opera sin conflictos y negociación permanentes. El límite de una política social focalizada y fragmentada como la que aún rige actualmente queda entonces en evidencia: no permite una alternativa real a la situación de calle, en el sentido de un pasaje irreversible que logre poner fin a esta experiencia vivida como un sistema de incertidumbres agudas (Gentile, 2009).

En una de las entrevistas realizadas, una agente que ocupa un puesto de dirección sostiene K: *“La política para los chicos en calle ha ido cambiando mucho desde el 91 al momento actual. Hoy está todo legalizado.”* El rol asignado a la ley por parte de la agente opera como una limitación a las posibilidades de la acción institucional. También, como se verá en otras citas, como un aval a los niños, niñas y adolescentes cuando estos se resisten y/o cuestionan las alternativas que les proponen desde los organismos de las políticas públicas.

L: *“Viniendo de donde venimos, tener una ley no es moco de pavo. La queja constante de que nadie respeta la ley a pesar de que esté todo normatizado; en realidad la pregunta que deberíamos hacernos es ¿Avanzamos o no avanzamos?”* Sostiene un entrevistado que había dejado, recientemente, de ser directivo de uno de los programas específicos para el grupo abordado. Agrega: L: *“La ley ha marcado todo, no deja espacio para que el caso concreto en su diversidad permita la creación de alternativas de la política pública para la búsqueda de una solución.”*

Z: *“Hay agujeros terribles. Controles por ejemplo. La ley lo plantea hermosamente, pero en la práctica no funciona. El control lo deberían hacer las ONG, está mucho peor que antes. Todo se burocratiza para dar satisfacción a esas estructuras que responden a la ley. La Justicia no controla nada.”*

Sostiene Llobet (2002): [L]a asistencia a infancia y adolescencia vulnerabilizada por parte de instituciones específicas, sin conexión con los sectores de Salud y Educación, supone como efecto perverso la sola ampliación del “círculo vicioso de la pobreza”. A ello sumado que los efectores infracalificados, suelen plantear aproximaciones de sentido común e intervenciones en consonancia, cuyo efecto reproductivista es marcado... Respecto a los trabajadores, queremos remarcar que el grado de contradicción en el diseño de las intervenciones y la carencia de recursos técnicos para desarrollar la práctica, revierte en altos niveles de frustración y estrés – además del poco éxito de las intervenciones. Respecto de la definición de necesidades y construcción de los problemas relevantes, existe una primer dimensión, que sustenta a dos de los programas analizados, desde un a priori conceptual y técnicopolítico: “la calle no es un lugar para los chicos, y necesitan ser protegidos de ella, tienen que salir, para poder concretar su derecho a una infancia normal”, y acceder a las distintas dimensiones de derechos consignadas por la condición de ciudadanía (sociales, económicas y políticas). A nivel de gestión, los problemas y necesidades son construidos por los técnicos a partir de la observación del desarrollo cotidiano.

Si bien la ley aparece en algunas ocasiones como un impedimento de la acción, también se la evalúa como un mecanismo que continua habilitando las prácticas criticadas del anterior paradigma K: *“Yo me preguntaba ¿cuánto nos diferenciamos ahora de las épocas en que los jueces sacaban disposiciones en un folio, “disponiendo” del chico? Hoy, en otras palabras se dispone también del chico, sin verlo jamás.”* En algunas entrevistas las apelaciones al cambio de paradigma y las modificaciones legales se realizan cargadas de sarcasmo W: *“La ley (26.061) es tan maravillosa, que justifica la creación de un montón de agencias y servicios, y la justificación de las tareas. Pero no hay un cambio real en la aproximación a los niños, niñas y adolescentes en situación de calle y a sus familias.”*

La relación con las familias de los niños, niñas y adolescentes es vista como algo fundamental para el abordaje de alternativas de restitución de derechos y salida de la situación de calle, sin embargo las acciones concretas en esta dirección se ven frustradas por diferentes motivos. M: *“La familia no se ve, no se busca, no se la acompaña y se le brindan políticas públicas para que pueda acoger en mejores condiciones a los niños”*. K: *“Nadie vio al chico antes de tomar una*

*decisión sobre su situación. Pueden pasar meses con un chico ‘institucionalizado’<sup>82</sup> sin que efectivamente se vaya a buscar a la madre o a un familiar para ver la posibilidad de su egreso.”*

En algunos casos, al manifestar los NNYA su negativa a regresar al hogar familiar, esta ha sido escuchada y respetada en su literalidad. En otros, al plantear los chicos alguna resistencia a la derivación a un hogar permanente, se ha intentado “convencer” de la conveniencia de la elección de derivación. Implícitamente, se culpabiliza a la familia, sosteniendo criterios para evaluar la “pertinencia”, “continencia” y “posibilidades” de las familias de origen de los chicos –diferente al ideal de familia que portan los efectores como representantes de la sociedad moderna-, al mismo tiempo que desconociendo algunos derechos reconocidos por la CDN. (Llobet, 2000)

La tarea de protección de la infancia parece remitir en primer término, y casi indefectiblemente, a la evaluación de esa familia, de madres, padres, abuelos u otros parientes, es decir, a los adultos que son considerados como responsables de los niños o de los adultos que eventualmente pueden llegar a serlo (Vianna, 2010). Por lo tanto, la familia será juzgada, explícita o implícitamente, en términos de *buena o mala, no continente, negligente, tramposa o aprovechadora* (Villalta y Llobet, 2012), entre otros rótulos que aún hoy se pueden escuchar o bien leer en los informes profesionales –principalmente sociales y psicológicos– que son elaborados en las instituciones involucradas, tanto el CDNNyA y la DGNyA, como los juzgados, las escuelas, entre otras. B: *“No hay consultas a ellos, no se les pregunta nada, ni se los tiene en cuenta sus problemas. Solo se le dice ‘llevésé el chico’. Ese chico vuelve al día siguiente a la calle, eso quiere decir que hubo mal trabajo, eso que quiere decir que no se entrevistó a este, a aquel, que no se averiguó. No se ve ni averigua por dónde pasó ese chico antes, qué se trabajó con esa familia. No se hace nada de eso. Los planes no alcanzan, aparte de eso tienen que tener un laburo, una changa, salir a pedir, algo. Porque con eso no alcanza.”*

Afirma Gentile (2009): existe también otra serie de usos en los que efectivamente se opera una confrontación importante con la experiencia de la situación de calle, y son estos usos los que dan cuenta del aporte específico (diferente de otras instituciones/espacios) que los chicos resaltan de esta serie de dispositivos institucionales. A partir de ellos se abre entonces la posibilidad de estas instituciones de brindar una alternativa a estos chicos y jóvenes; pero también aparecen sus límites en el marco institucional actual.

Son escasas las experiencias encontradas en el trabajo de campo en las cuales las instituciones se han concentrado en la puesta en común y en la generación de nuevas teorías que armonicen las diferentes percepciones y saberes, estas experiencias están ligadas o un caso concreto

---

<sup>82</sup> De esta manera la persona entrevistada se refiere a los niños, niñas y adolescentes alojados en instituciones convivenciales.

en el que se conjugan formas de violencia profunda que se intensifican en experiencias padecidas por un niño, niña o adolescente en concreto, o con el pedido de intervención de una figura externa a la institución pero con suficiente capacidad de definir la agenda y forma de intervención también en el caso concreto de una persona, conjunto o ranchada. En las observaciones y entrevistas estos episodios surgen por ejemplo cuando la ranchada de niños en situación de calle se ha instalado en un lugar entendido como inapropiado, por ejemplo la cuadra donde vive algún referente público (funcionario, personalidad pública u otro).

### **El núcleo duro de pobreza y violencia**

La desvinculación del niño de su contexto familiar y social, el tratamiento de la pobreza infantil desconectada de las situaciones y procesos en que la misma se desarrolla surge en las entrevistas, si bien se analiza como uno de los factores coadyuvantes al proceso de los niños, niñas y adolescentes en situación de calle, no se analiza como uno de los factores determinantes a abordar desde la estrategia institucional y, más en general, la eliminación de la agenda institucional de las preocupaciones por la desigualdad, aun existiendo un discurso de derechos.

En la investigación realizada por Julián Rebón en el 2001,<sup>83</sup> se comienza a dar cuenta de cómo se produce un cambio notable en el tipo de consumo de drogas dentro de la villa 21-24; del pegamento, pasando por la marihuana y llegando a la pasta base. Este trabajo detalla como las familias tienen como estrategia de supervivencia la venta de drogas.

Según informes propios del CDNNyA y la DGNyA desde el año 2004 en adelante, las familias de los niños, niñas y adolescentes en situación de calle en la CABA que se han contactado como parte de la estrategia de trabajo con ese grupo, presentan un gran deterioro económico y social, pertenecen a un bajo nivel socioeconómico y un bajo nivel educativo. En su gran mayoría se trata de familias marginadas del circuito de trabajo en las que se visualiza la ausencia de referentes familiares sólidos.

Una entrevistada que en ese momento ejercía una dirección jerárquica comenta: B: *“No es un grupo exótico, responden a las mismas características de las familias pobres. No son exóticos. Papás sin laburo, violencia, etc. Deterioro de la madre, hermanos en la cárcel. Padre que no está. Padrastro algunas veces. Muy complejo. Trata, narco, etc.”* Otro directivo agrega en el mismo sentido que M: *“Los que están en la calle responden a un núcleo duro, durísimo, de pobreza familiar. En sus casas hoy se habla de derechos. Eso es un cambio fundamental.”*

---

<sup>83</sup> Rebón, Julián; Instituto de Investigaciones Gino Germani; Fac. de Cs. Soc. U.B.A.; “Las formas de la conflictividad en las villas de la ciudad de Buenos Aires, una aproximación desde un estudio de caso”; junio 2004

El discurso de derechos ha alcanzado a las familias más pobres, conforme lo que sostienen los agentes directivos de los organismos públicos entrevistados. Ahora bien, dada esa certeza ¿cómo impacta en la realidad social de privaciones y violencias la cuestión de la protección de derechos?

El discurso de derechos, el nuevo paradigma trae aparejada una profunda complejidad en materia de implementación, ya que los diferentes agentes entienden que el nuevo paradigma, que establece que los niños son sujetos de derechos, es una limitación al trabajo estatal, no una modificación de objetivos y modalidades. Esto surge de algunas de las entrevistas a los más altos directivos de los organismos públicos W: *“Las situaciones son diferentes a las que había antes. Antes no estaban las drogas tan instaladas en los chicos en calle.”* En otra entrevista otro agente agrega: K: *“En las cuestiones de consumo de paco, la ley ha sido un atraso. Necesitas la voluntariedad del adicto, eso con el paco es imposible. Y entonces con esa ley las políticas públicas no están preparadas para abordar esa realidad. ¡No hay con qué! Nadie puede hacer absolutamente nada.”*

El discurso de derechos como limitativo del poder estatal de acción a través de las políticas públicas. Sumado a este análisis de los agentes directivos, convive una conciencia de las limitaciones en el accionar institucional acompañado por una fuerte frustración respecto a las acciones emprendidas. K: *“Las estrategias que se usan no sirven, no tienen posibilidades, no funcionan para sacarlos de las calles. Entonces los chicos quedan en los barrios, aliados con la policía y las demás fuerzas de seguridad y los narcos. Eso ya es un clásico. Es un panorama desolador y muy complejo.”*

La responsabilidad por los resultados negativos se atribuyen a otros actores políticos, a la pobreza, al consumo de drogas y también al nuevo marco normativo y el cambio de paradigma que trajo.

Z: *“La cosa se puso peor con la ley, porque las políticas públicas no han encontrado respuestas para este núcleo duro.”*

Al ser preguntados, varios de los entrevistados, particularmente quienes ocuparon cargos jerárquicos, insisten en encontrar argumentos para explicar las realidades sociales con las que lidiaron en sus gestiones: W: *“Como esas realidades no podemos abordarlas, porque las políticas públicas no están pensadas para resolver esas complejidades, lo que se hace es abordar de manera parcializada y momentánea a los chicos en calle.”*

Sostiene Rosemberg (2004): “la falta de reconocimiento de las necesidades de protección del “otro” infantil, impide el proceso de responsabilización por parte de las/os niñas/os. Este descuido no hace más que crear su propia imagen en espejo: no hay responsabilidades. La sociedad que demanda responsabilidad se auto-des-responsabiliza, les impide hacer el pasaje de su niñez

hacia la adolescencia y la adultez: los aborta tardíamente, impide su desarrollo y los penaliza por existir y resistir con los escasos recursos que han conseguido manejar. Esta situación muestra lo penoso de nacer cuando falta un regazo social que espere al que nacerá y ritualice su venida al mundo dándole un lugar propio en una trama parental que lo sostenga.”

*M: “La droga sumada a la pobreza genera una situación muy grave que los sostiene en la calle.”*

Estas situaciones sociales en las que se reconoce que se encuentran los niños, niñas y adolescentes del grupo analizado plantea límites, en algunos casos y dependiendo de los agentes intervinientes, de sus posturas ideológicas, inserción y trayectoria profesional, pueden ser en alguna medida móviles, pero existen y se hacen sentir cuando los comportamientos familiares son decodificados como disruptivos, cuando determinados sucesos o conductas son evaluadas como *intolerables* (Fassin y Bourdelais, 2005; Grinberg, 2010), cuando los niños *en peligro* pasan a convertirse en una *infancia peligrosa*, o cuando los adultos que deberían hacerse cargo de ellos no entran en razones o no se ajustan a los parámetros de *la racionalidad*, a pesar de la ayuda, los tratamientos, el convencimiento o las veladas o abiertas amenazas.

*K: “Vos fijate ¿qué se les ofrece a esos chicos? A esas Familias ¿Es plata? ¿Es vivienda? Pero hay muchas otras cosas. Y esas son las que no se abordan. Las relaciones de la familia. El trabajo que la dignifique. La educación que no se ha tenido. Esas realidades son muy complejas.”*

La pobreza, el consumo de drogas, el nuevo paradigma que modifica el ordenamiento legal son entendidos como límites.

Los comportamientos familiares son decodificados como disruptivos, cuando determinados sucesos o conductas son evaluadas como *intolerables* (Fassin y Bourdelais, 2005; Grinberg, 2010), cuando los niños *en peligro* pasan a convertirse en una *infancia peligrosa*, o cuando los adultos que deberían hacerse cargo de ellos no entran en razones o no se ajustan a los parámetros de *la racionalidad*, a pesar de la ayuda, los tratamientos, el convencimiento o las veladas o abiertas amenazas.

*L: “La ley se ha vuelto un ‘como si’. La ley está. La práctica es cualquier cosa. Se sobreinterviene, se sobrediagnostica en la burocracia, alejados de las personas reales.”*

Se empieza a trazar esa línea entre lo tolerable y lo intolerable de lo que hablan Villalta (2013, 2010), Grinberg (2010) y Llobet (2008) respecto a la normalización de lo aceptable, lo que puede transformarse en tolerable, mantener comportamientos *a raya*, es decir, cerca del determinado umbral de tolerancia; la conducción de las familias hacia una determinada moral familiar. Se preguntan estos autores dónde se encuentra ese límite, cómo se construye. Ese umbral de tolerancia implica tolerar diversas violencias que deberán ser padecidas de manera silenciosa y

diligente. Las familias empobrecidas deberán callar sobre sus padecimientos y deberán gestionarse la subsistencia eficazmente, a través del acceso a recursos públicos y los que puedan obtener de forma autónoma. Según Bianchi, “al analizar (...) el fallo e las políticas referidas al desarrollo de la infancia y la juventud (...) se tiende a adjudicarlo a la falta de medios, de capacitación o de otros recursos operativos. Sin embargo, esas limitaciones forman parte de la realidad para la cual se operan las políticas (...) no son impredecibles (...) y por su cotidianeidad deben ser incorporados en las instancias y momentos de planificación” (Bianchi,1995). Estas políticas suelen ser diseñadas e implementadas abrevando en el aspecto cultural que separa política y administración, decisión y ejecución, sobredimensionando las posibilidades de intervención.

*K: “Hay un desacomodamiento entre la legislación y la práctica. La ley vino primero para ayudarnos a trabajar. Pero no pudimos cambiar las prácticas. Y la Justicia avala toda esa burocracia legitimada por la ley.”*

Retomando a Oszlack y O'Donnell (1981): “Una política estatal no debería ser estudiada prescindiendo de la(s) cuestión(es) que intenta resolver, ni de las condiciones de surgimiento de la cuestión, ni de las políticas adoptadas por actores sociales ‘privados’. Hemos resumido estos aspectos en el concepto de proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y eventual resolución de la cuestión. Este proceso social es un primer e indispensable nivel de contexto para el estudio de la política estatal que en particular nos interesa. Sin conocerlo adecuadamente no tendríamos posibilidad de comprender ni explicar esa política (incluyendo, por supuesto, sus cambios a lo largo del tiempo).”

### **Los agentes de calle, el trabajo más difícil**

Los equipos de trabajo de los órganos específicos de infancia están conformados con múltiples profesionales y agentes directivos que llevan adelante las diferentes actividades que hacen a sus tareas específicas, dentro de estos agentes cumplen una tarea particularmente importante los agentes que trabajan en las calles tomando contacto con los NNyA en situación de calle. De sus informes surgen los lineamientos básicos para conocer a la población de NNyA en situación de calle.

Al preguntarle a uno de estos agentes, al que se denominará Q, al respecto de los NNyA que constituyen este grupo, responde: *"hay chicos que están en la calle medio día, después van a la escuela y vuelven a sus casas. Casi todos empiezan en esa situación, van dejando de a poco la escuela, la familia y terminan en la calle completamente."* Otro operador de calle, al que se denominará J, al preguntarle sobre las situaciones de violencia, contesta: *"Están en situación de*

*violencia con sus pares y con todo el sistema que los discrimina por ser pobres y estar en la calle, también están expuestos a muchas personas que pasan corriendo y no los ven.”*

Preguntado por las prácticas de gestión y las políticas públicas para con el grupo abordado, J contesta: *"lo único que veo son políticas represivas para con el chico, desde la Policía, los guardias de los trenes, de los supermercados. Cada vez se reprime más al pibe que manguea, que mendiga. Cuando los chicos van a los supermercados, enseguida se acercan los guardias de seguridad o la policía misma que está dando vueltas y los echan.”*, Q agrega: *“se los estigmatiza todo el tiempo. Los pibes eso lo sienten y después se traduce en enfrentamiento”*.

Frente a las posibilidades concretas de acción con las que cuentan al momento de desarrollar su trabajo, las reflexiones denotan desazón entre la realidad y lo que piensan que deberían realizar, Q: *"Han fallado los mecanismos que el Estado debería proveer a cada familia. Si los chicos tuvieran garantizados los derechos no se llegaría a esta situación.”*, J: *"La política social todavía no ha desarrollado suficientes elementos de prevención, la política social compensatoria está actuando más bien con las víctimas, con los chicos que ya están afuera"*. En otro momento Q agrega: *"se llega a un punto donde la situación escolar se mide porque los pibes van a comer, y la situación de salud no existe porque los hospitales están siempre desbordados, así que el Estado falla desde todos lados.”*

Esta tarea debería tener una especial protección ya que son estos últimos agentes los que directamente deben practicar la escucha, son el agente pasivo del derecho a ser escuchado que se asiste a los niños, niñas y adolescentes en situación de calle. Un agente que coordina uno de esos equipos sostiene: L: *“Son trabajos de altísimo peligro ¿quiénes son los profesionales que deben trabajar allí? no están preparados ni técnica ni anímicamente. Es puro voluntarismo.”*

L: *“Todo esto genera un desgaste muy grande en los operadores, porque las situaciones son tremendas y mezclan muchas problemáticas.”*

Los equipos de agentes trabajan en actividades que, por ejemplo, denominaron “Instancias de participación grupal”, a fin de posibilitar la participación y el intercambio de los niños, niñas y adolescentes afectados en grupos de contención y cooperación mutua.

Algún grupo trabajó activamente en la temática de la diversidad sexual. Concurrían a este grupo chicas travestis, a quienes los Fiscales Contravencionales de la Ciudad encontraban “incursas” en el artículo 81 del Código de Convivencia Urbana (“demanda y oferta de sexo en vía pública”) y que no siendo punibles por su edad, eran derivadas al CDNNyA; otras participantes eran contactadas a partir de las entrevistas realizadas en los hoteles donde vivían, o directamente en la calle. A: *“No hay espacios institucionales de articulación y derivación. No hay unificación de criterios, ni supervisiones, ni acuerdos entre el CDNNyA y la DGNyA.”* Esta apreciación textual de

uno de los entrevistados, agente que trabaja en calle la mayoría del tiempo, se repite en todos los restantes. A estas dos instituciones públicas, se suma el Centro Educativo Isauro Arancibia, cuando se les pregunta por él.

También se organizaron grupos directamente en los barrios a partir de que eran detectadas situaciones de prostitución, con la modalidad de talleres de prevención de enfermedades de transmisión sexual, de orientación laboral y educativa, de promoción de derechos, según las posibilidades e intereses observados, en los distintos barrios de la Ciudad, siendo las zonas de concentración de la problemática Constitución, Flores, Zavaleta y Once. La complejidad de las intervenciones llevó a esfuerzos significativos y que excedían los parámetros laborales de los equipos de agentes intervinientes y a determinar con mayor precisión la característica de cada uno de los barrios. Al respecto, una agente entrevistada, comenta: G: *“hay precarización laboral de los trabajadores. Tanto en el CDNNyA como en la DGNyA. Los trabajadores de la niñez no tienen reconocidos sus derechos laborales y eso impacta en la política pública. Eso impacta negativamente en la salud mental de los trabajadores.”*

En una entrevista a un agente directivo, al ser consultado sobre estos trabajos desarrollados por agentes de trabajo en calle, contesta B: *“Es el cuerpo a cuerpo lo único que está funcionando con estos pibes; y estamos mal si es el cuerpo a cuerpo. Se necesitan muchos más recursos para el cuerpo a cuerpo y muchos más capacitados y así no dan los números.”*

Los agentes de calle son los primeros en observar las transformaciones deteriorantes que se fueron produciendo en la población de niños, niñas y adolescentes en situación de calle, la cual fue descrita en sus informes a la coordinación de los equipos y/o a autoridades institucionales. Con relación a los chicos consumidores de pasta base, describían “[...] están muy deteriorados físicamente, no parecen la edad que tienen, la cara la tienen toda mal, con llagas, ronchas; tienen cada vez menos dientes, están muy golpeados, muy sucios, se bambolean, la mirada cada vez más opaca [...]” (Informe agente operador de calle). “[...] La mayoría tiene alguna que otra causa, fuga de hogar, robo, tentativa, las chicas tienen muchas de ellas protección de persona; la mayoría pasó por institutos, te cuentan por todos los que pasaron, donde los trataron bien y donde los maltrataron. Es un círculo, están un tiempo en la calle, cometen alguna macana, los mandan a un instituto, están un tiempo y vuelven a la calle. Estas entradas y salidas las relatan como algo natural, más te dicen que cada vez que entran comen bien, se pueden bañar [...]” (Informe agente operador de calle). “[...] Los niños realizan actividades de trabajo infantil (más frecuentemente, pedido de dinero en la vía pública) y las niñas se encuentran en situación de explotación sexual [...]” (Informe agente operador de calle).

## Las situaciones de explotación sexual

En el año 2004, los resultados de la tarea de los equipos de calle del CDNNyA destinados a detectar situaciones de trabajo infantil y explotación sexual arrojó resultados elocuentes: sobre 1.192 chicos relevados en cuatro zonas de la ciudad (Retiro, Pompeya, Constitución y Palermo), 352 fueron contactados e incluidos en el módulo de prevención del trabajo infantil, y 18 chicas y chicos en situación de prostitución fueron incluidos en el dispositivo específico de acompañamiento a víctimas de explotación sexual.

El número tan reducido de niñas y adolescentes en prostitución y explotación sexual (ESCI) generó diversos análisis y debates en los propios equipos y autoridades del organismo. Las condiciones de pobreza extrema de numerosos sectores de la población volcaron la mayor parte de los recursos hacia políticas sociales más generales, lo cual hacía concentrar la mayor cantidad de profesionales y la propia mirada de las prioridades en el tema macro social.

Sin embargo dentro del CDNNyA llamaba la atención la reiteración de relatos de niños, niñas y adolescentes que contaban y denunciaban episodios de explotación sexual y abuso en períodos anteriores de sus propias vidas, o de sus amigos y compañeros de ranchada o del barrio, situaciones relatadas como traumáticas y anteriores al acercamiento con los agentes del CDNNyA, las cuales deberían haber sido detectadas por algún organismo público en el barrio, en la calle, en la escuela.

En una entrevista, una persona que ocupó un lugar de la más alta jerarquía comenta: *W: “empezamos a tener la certeza de la existencia de un subregistro sobre explotación sexual y abuso ya denunciado por especialistas en el tema y que en la tarea concreta advertíamos como la punta de un iceberg de difícil visibilización.”*

En este tiempo, desde el área de investigación del CDNNyA se estaba realizando la investigación sobre sentencias (ver capítulo 8) que consistió en un relevamiento en los juzgados de instrucción de mayores a fin de analizar las denuncias y sentencias sobre las distintas formas de corrupción de menores. En doce años solamente 1.330 denuncias y 36 sentencias, solo 4% lograron condena.

*W: “La explotación sexual de niñas, niños y adolescentes es uno de los temas más graves y es un fenómeno que está oculto, absolutamente encubierto. Hay un fenómeno social que niega, genera tanta consternación y rechazo que la sociedad prefiere negarlo.”*

*W: “Las ESCI no se veían en las estadísticas, en los casos, en los informes, no aparecían estos indicadores. A pesar de lo cual, en las entrevistas sí surgía esto. Sí surgían los relatos de niñas, niños y adolescentes que contaban que fueron prostituidos a cambio de monedas o paco, que los habían hecho subir a autos o camionetas para llevárselos y explotarlos sexualmente.”*

En 2003 se dispuso la realización de un relevamiento sobre chicos y chicas en situación de calle y la reorganización de los dispositivos existentes en el CDNNyA y en la DGNyA. Con una realidad social muy marcada por los altos índices de pobreza, el retroceso general de la sociedad golpeó fuertemente. En 2003 la magnitud de la crisis y la gravedad de la situación de la población en calle en distintas situaciones de explotación y mendicidad generaron la reorganización de las áreas y un programa más amplio contra toda forma de explotación,<sup>84</sup> uno de cuyos módulos se especializó y continuó las tareas relativas al acompañamiento de víctimas de explotación sexual.

La campaña realizada por el CDNNyA con la colaboración de la Subsecretaría de Comunicación social de la CABA, en 2005, tuvo impacto: visibilizó por lo menos algunas de las zonas en las cuales se producían situaciones altamente riesgosas para numerosas niñas y adolescentes; confirmó la existencia de un subregistro, de un universo de problemáticas no detectadas hasta la fecha; permitió precisar algunos de los muy numerosos obstáculos existentes: el acceso a la Justicia y la falta de involucramiento de los dispositivos que deberían reprimir y prevenir su desarrollo. Ese año una campaña publicitaria contra la explotación sexual infantil generó por su temática y características específicas el compromiso y la respuesta positiva de amplios sectores gubernamentales como no gubernamentales. El impacto fue importante y los resultados satisfactorios: en las primeras semanas se triplicaron las consultas y denuncias, de las 18 niñas y adolescentes atendidas por el CDNNyA el año anterior se pasó a las 76 consultas, con 52 chicas y chicos víctimas de explotación sexual atendidos concretamente para su recuperación e inserción social y educativa. Se realizaron quince denuncias de proxenetas y clientes a través de la oficina de la Procuración General de la Nación, y aportaron datos a la justicia penal nacional para la detección y castigo de dos proxenetas y dos explotadores de niños en mendicidad.

El cambio en la gestión política producido en noviembre del mismo año 2005 (suspensión y posterior destitución del entonces jefe de gobierno Aníbal Ibarra), hizo que la campaña comunicacional no tuviera continuidad. Un entrevistado, agente de medio rango agrega L: *“los funcionarios que acceden a nuevos cargos públicos desechan las experiencias anteriores o los caminos recorridos, a menos que le sean exigidas por ley o por una normativa externa.”* La exigencia legal a la que alude el agente existía, sin embargo no alcanzó para sostener la campaña de difusión.

El mismo entrevistado agrega: L: *“se observan fuertes desacuerdos de competencias entre el Consejo de los derechos de niños, niñas y adolescentes, pionero en esta materia, y el Ministerio de Desarrollo social de la Ciudad que desarrolla desde el año 2008 un programa de similares características. En la práctica, ambos cuentan con escasos recursos y no han podido visibilizar la*

---

<sup>84</sup>Ver capítulo 4.

*temática ni generar alguna propuesta comunicacional alternativa, incluso en el marco de la mencionada ley 2.443 del año 2007.”*

Sostiene una de las funcionarias que: M: *“el ámbito judicial no ha tenido una acción activa de respaldo o de activa participación en las solicitudes de intervención de los equipos del Consejo de los derechos.”*

A pesar de los avances legislativos, la persistencia y el incremento según regiones y barrios de la explotación sexual comercial así como la profundización de las redes de trata de personas, en particular de mujeres y de niños, expresan de manera muy clara la vigencia y la continuidad del sistema de discriminación y violencia. En el año 2006 se amplió y reorganizó el programa. Su equipo interdisciplinario, compuesto por profesionales de trabajo social, ciencias de la educación, sociología y psicología, tenía por tareas la detección y asistencia a víctimas de explotación sexual en calle, la realización de entrevistas en organizaciones de la sociedad civil, los intercambios con equipos técnicos de otras áreas de atención a la niñez y adolescencia. Se capacitaron intensamente a partir de cursos y seminarios relacionados con la explotación sexual, la prevención de adicciones, la violencia de género, entre otras temáticas vinculadas.

En 2015, conforme un informante clave, había solo dos o tres operadores en el CDNNyA destinados a temáticas de explotación sexual. Como el CDNNyA no tiene programa específico de niñas, niños y adolescentes en situación de calle, carece de operadores destinados a este sector. No hay capacitaciones actualizadas y de calidad que tengan que ver con el rol y el saber para intervenir, lo cual genera *un hueco bastante grande*, sostiene el informante clave. Además, hace que los operadores busquen sus propias capacitaciones.

En el barrio de Pompeya se observó la mayor cantidad de situaciones de explotación sexual. Niñas y adolescentes entre 12 y 15 años frecuentemente prostituidas por los camioneros, habitúes cotidianos de la zona y, en particular, de la Avda. Amancio Alcorta. Las chicas provenían de la villa Zavaleta. Su inclusión en el circuito prostituyente tenía su base de origen en la pobreza y desestructuración de sus familias, hecho agravado por la estrategia desesperada del consumo del paco y otras sustancias altamente tóxicas. El consumo del paco y la necesidad de procurar dinero para adquirirlo con mayor frecuencia las impulsaba a acercarse a los camioneros para obtener los entonces \$5 o \$3<sup>85</sup> necesarios. Frente a esta situación alarmante, uno de los equipos se concentró en la zona de Pompeya, realizando actividades constantes de acercamiento, vinculación y asistencia con las chicas en verdadera situación de vulnerabilidad y riesgo de vida. Llegaron incluso a generar acciones públicas de difusión de la problemática, con carteles y volantes en la esquina de Alcorta y Pepiri, como un intento de hacer cesar la corrupción y generar acciones en redes de apoyo

---

<sup>85</sup> Valores de referencia al año 2007

interinstitucional. Pero eran esfuerzos con cierto grado de debilidad. Las dificultades del trabajo de campo generaron un fuerte impacto en los grupos de operadores sociales. De manera autocrítica debo señalar que los recursos presupuestarios para hacer un abordaje integral del problema resultaron totalmente insuficientes. La complejidad de la atención de las chicas travestis, sumamente discriminadas por los distintos efectores donde se trataba de albergarlas o asistirles, las necesidades de atención en la salud y particularmente en la prevención de adicciones de las chicas más afectadas por el paco de la zona de Pompeya generaron distintas situaciones de tensión y angustia profesional entre los operadores y equipos intervinientes, por los escasos resultados que se generaban a partir de las necesidades tan acuciantes.

### **Conclusiones parciales**

La conciencia del conflicto entre la propia teoría, la teoría del otro, las interpretaciones y contenidos que se le asignan al cambio de paradigma, los alcances que tienen en las realidades sociales concretas de los grupos destinatarios de esas políticas públicas y las responsabilidades en el trabajo de las instituciones aparecen en las entrevistas y observaciones.

La modificación del paradigma de infancia, la implementación de un nuevo ordenamiento normativo es analizado como impedimentos del accionar concreto que pueden realizar los agentes públicos y otorgando mayor capacidad de rechazo a las propuestas que realizan a los niños, niñas y adolescentes; en el caso de que éstas existan. El derecho a ser oído y la capacidad progresiva aparecerían como limitantes al accionar y no como oportunidades de pensar y crear alternativas en acuerdo y colaboración con los niños, niñas y adolescentes.

La gran parte de las prácticas de las múltiples instituciones que interactúan con estos grupos están muy apegadas a viejas teorías, en las cuales se parte de preconceptos que no reconocen elementos valiosos ni en los atribuidos a las identidades de estas personas en situación de calle, ni a sus prácticas, su forma de organización, sus relaciones, sus construcciones de alternativas, sus saberes que les permiten sobrevivir, anclándose en valoraciones morales sobre las conductas del grupo.

Se las observa y evalúa moralmente, a ellas y sus familias. Será esa evaluación la que determinará los tipos y modos de intervención, las asignaciones presupuestarias y de personal, las capacitaciones y especializaciones que tendrá ese personal.

La evaluación moral de niños, niñas y adolescentes envueltos en situaciones de violencia que se manifiesta y es padecida de múltiples maneras requiere también un análisis particular por parte de los operadores, agentes y personal jerárquico que implementa la de la política pública. Un análisis que no los involucre empáticamente sostiene lejos de la prioridad al grupo más difícil de

abordar. Esa falta de empatía les permite evaluar y planificar las alternativas a desarrollar conforme a prioridades institucionales que implican priorizar otros sectores de la infancia y no a este grupo que tan poco se parece a lo que la infancia debe ser y parecer.



## **Conclusiones**

### **La indolencia como política pública**

#### **Introducción**

Los sectores prioritarios de la infancia, los niños, niñas y adolescentes víctima de violencia por estar en situación de calle y aquellos que estando en esa situación padecen explotación sexual y explotación sexual deberían ser los principales destinatarios de las políticas públicas, como forma de lograr que, quienes se encuentran siendo víctimas de violencia, dejen de serlo y para prevenir que otros NNyA se transformen en víctimas, esto es lo que establece la normativa que modificó el paradigma de infancia en la Argentina, particularmente en la CABA.

Los cambios introducidos mediante la legislación aplicable a los NNyA de la Ciudad deberían haber modificado los objetivos y las formas de abordaje de la infancia a través de la política pública, la cual debería dar cuenta del cambio de paradigma, utilizando la normativa como modelo para explicar el sentido de las acciones llevadas adelante en la implementación de políticas públicas, como se sugiere en el capítulo tres de esta tesis. Las instituciones de infancia abordadas han modificado muchas de sus prácticas de gestión, acomodándose al nuevo paradigma, sin embargo se han encontrado con numerosos obstáculos, esto ha generado que se tornen aún más complejos los cambios a introducir en las prácticas de gestión, como surge de los dichos de los agentes estatales en el capítulo 9.

Las preguntas que acompañaron el desarrollo de la investigación, tales como ¿Está vigente la prioridad establecida normativamente? ¿Se han implementado modificaciones suficientes en las políticas públicas de infancia conforme el nuevo paradigma? ¿Existen condicionantes relativos a la persistencia de las prácticas tutelares que condicionan la efectivización de las políticas públicas para este grupo de la infancia? ¿Son las acciones de la gestión suficientes para erradicar las causas de esas violencias? ¿Cuál es el sentido de las acciones concretas llevadas adelante desde el PETI? ¿Cuál el de las acciones del Equipo Móvil de chicos en situación de calle? ¿Existe en el sentido dado a las acciones alguna relación con la violencia que padece este grupo de NNyA? ¿Cómo funciona la invisibilización de este grupo como víctimas de violencias y explotación sexual? ¿Impactan en las NNyA abordados las acciones que los alcanzan? ¿Son suficientes para librarlos de la violencia? Fueron encontrando respuestas que conforman los hallazgos y aportes de esta tesis.

Analizando al grupo abordado y las acciones concretas que se les ofrecen desde los programas específicos como alternativas se entiende las limitaciones en la implementación de estas políticas sociales específicas. La problemática que genera en los NNyA ser víctimas de violencia no se resuelve exclusivamente ofreciendo una alternativa de alojamiento ocasional, ni se resuelve

brindando una jornada de abrigo, ya sea escolar (Centro Educativo Isauro Arancibia) o de contención (por ejemplo CAINA); si no que debería sumarse a esa propuesta, el tratamiento en materia de salud física y mental que implica el consumo de drogas, al menos. Así es que lo que surge de la investigación realizada son intentos aislados de los programas específicos para NNyA en situación de violencia por estar en situación de calle (Equipo Móvil, PETI, paradores y centros, otros) de dar respuesta a un problema complejo, para el cual se carecen de los recursos y la capacidad de articulación con otras áreas de la política pública requerida para actuar como totalidad organizada.

La complejidad del fenómeno, su cruce entre lo social, lo jurídico-normativo, las cuestiones de abordaje de la salud, la educación, la vivienda, los problemas de relaciones familiares; obligan a pensar desde múltiples disciplinas. Este problema complejo desborda a los agentes del CDNNyA y la DGNyA, como ha quedado plasmado tanto en el capítulo 4 como en el 8 y 9. Estos capítulos dan cuenta de cómo se ha intentado acomodar las instituciones al paradigma de la protección integral, utilizándolo como marco teórico-metodológico para interpretar los fenómenos sociales en el contexto específico, pero se han quedado sin poder accionar para sacarlos del espiral de violencia a los grupos más desaventajados, como es el analizado en esta tesis.

A lo largo de esta tesis aparecen los aportes que permiten sostener lo que se ha dado en llamado la indolencia como política pública.

En el capítulo 4 se presentan las modalidades de intervención de las instituciones analizadas, el CDNNyA y la DGNyA; los hallazgos encontrados nos muestran instituciones desfinanciadas, carentes de capacidad operativa real para abordar situaciones complejas como las de grupo de NNyA víctimas de violencia por encontrarse en situación de calle y que en esas circunstancias padecen explotación sexual. Tampoco se puede apreciar en el análisis de los programas que existan estrategias de intervención respecto de cada una de las personas que conforman el grupo abordado, sino que las acciones desplegadas se refieren al conjunto y los abordajes parecen responder a cuestiones de emergencias (estado de enfermedad, embarazo) donde surge la institucionalización como respuesta a la falta de cuidados parentales.

Se han presentado en el mismo apartado, la recopilación de datos y el análisis realizado respecto a las insuficiencias presupuestarias y las críticas de los organismos de control como consecuencia de las auditorías realizadas. De esas auditorías también surgen las múltiples falencias y carencias de estos programas.

En el capítulo 5, se han expuesto los datos recabados sobre el grupo, los mismos dan cuenta de la falta de datos fehacientes que permitan establecer población, circuitos de estadía, instituciones receptoras, expedientes abiertos, ofertas de alternativas para modificar las situaciones de violencia.

Un hallazgo de este capítulo es que la propia información desarrollada por la DGNyA deja plasmado en sus informes sobre situación de calle, el desplazamiento de los NNyA hacia lugares menos visibles, como son los pasillos de las villas de la Ciudad.

Estos dos capítulos, el 4 y el 5, exponen como los datos de las distintas instituciones presentan disparidades que pueden responder a la complejidad del fenómeno abordado y a sus características constitutivas. La inexistencia de una unificación de herramientas y criterios de obtención de datos hacen que proliferen distintas metodologías en los equipos de trabajo que sólo suman confusión, también plantean el problema de la escasa o nula articulación entre diferentes instituciones, como se ha dicho en el capítulo 6, en ninguna de las entrevistas realizadas se mencionan articulaciones del CDNNyA o la DGNyA con el Centro Educativo Isauro Arancia. Esta falta de certeza respecto a datos concretos del grupo impacta en la planificación de las acciones de los agentes de la política pública a todo nivel, diseño, planificación e implementación. También debilita la posibilidad de prever recursos presupuestarios y de agentes en cantidades suficientes y preparadas que puedan dar respuesta apropiada.

En el capítulo 6 se presenta la cotidianeidad del Centro Educativo Isauro Arancia, una experiencia que les permite historizarse y proyectarse. Esa es la trascendencia fundamental por la cual se tomó ese espacio, de las observaciones y análisis surgió la perspectiva propia sobre la violencia de la calle, la necesidad de desarrollar mecanismos que permitan la identificación personal frente a la posibilidad cierta de una fatalidad, por ejemplo. La cotidianeidad de las situaciones de violencia en sus propias palabras y gestionada por los agentes de la institución con evidentes limitaciones, el hecho de que regresen a la violencia de la calle luego de cada jornada escolar, otro ejemplo. Se presentan los recorridos de los NNyA que se encuentran en situación de violencia en situación de calle en la CABA y que han podido incluirse en la experiencia de ser estudiante, de ser alumno, de desarrollar las relaciones sociales que se despliegan con el cuerpo docente, con la institución que los recibe. En sus propias palabras, como forma de visibilizarlos, de respetar su derecho a ser escuchados, para descifrar y reflexionar sobre el impacto las políticas públicas en las que se encuentran o deberían encontrarse incluidos buscando identificar dinámicas, tensiones y contradicciones. El Centro Educativo Isauro Arancia, como proyecto especial y no ya en el marco de las políticas públicas del Ministerio de Educación, sino como proyecto de la sociedad civil; inauguró en 2016 la experiencia de la *Verdadera Casa*, una casa donde viven unos 20 estudiantes, permitiéndoles dejar la calle. Quedará para más adelante el análisis de esa experiencia.

Una de las conclusiones a las que se arriba es que cuanto más compleja es la trama de privaciones sufridas por un sector, más sólida y unificada debe ser la estrategia necesaria para abordarla, si bien es parte importante de la gestión el acompañamiento que se realiza de los distintos

grupos de NNyA en situación de violencia por estar en situación de calle y hace una gran diferencia en la vida de estos NNyA, el desarrollo de acciones concretadas no ha sido suficiente para liberar al grupo de los situaciones y efectos de la violencia.

De las observaciones y confirmado por las entrevistas realizadas a lo largo de los capítulos 6, 7, 8 y 9, surge que los niños y niñas acompañan a sus familias empobrecidas a buscar recursos de subsistencia en la calle. Allí venden mercancías, mendigan, roban, son explotados sexualmente, buscan algún trabajo informal (*changa*) que les permita recolectar algún dinero; de la investigación surge que no existen posibilidades sistemáticas de abordaje de las familias de este grupo de NNyA mediante programas de subsidios (habitacionales, desempleo, etc.), como tampoco su incorporación a empleos, cooperativas de trabajo u otras estrategias que permitan la superación de la situación de emergencia económica que afrontan.

En el capítulo 8, se explicita la naturalización y la invisibilidad de las situaciones de violencia analizado la institucionalización mediante procedimientos administrativos y judiciales, las cuales no aparecen como respondiendo a estrategias de intervención respecto de la persona, sino a sanciones por la comisión de delitos, la institucionalización como respuesta a la falta de cuidados parentales. Otro hallazgo es como, pese al cambio de paradigma y la adecuación de las instituciones de infancia, continua como rémora la práctica del Poder Judicial de utilizar como auxiliares de su tarea a la DGNyA. Uno de los hallazgos de este capítulo es la inexistencia de datos sistematizados en el sistema penal de los NNyA como víctimas de delitos, esto abona la invisibilización a la que se hizo referencia y funciona como sustento sociocultural para la continuidad de negocios del crimen organizado y de las violaciones de los derechos fundamentales de NNyA. Otro de los hallazgos en la falta de articulación concreta y con un objetivo estratégico del trabajo desplegado entre los organismos del Poder Ejecutivo y los del Poder Judicial.

La invisibilidad es propia de un negocio que tiende a desarrollarse a través de formas ocultas al interior de los ámbitos propios de los espacios y circuitos, el narcotráfico, la explotación sexual; su condición de extrema ilegalidad al interior de un negocio en sí mismo ilegal, lo vuelve una práctica que en general no se expone, ni se publicita abiertamente; como puede observarse en los hallazgos de los capítulos 6 y 7. La violencia padecida, la cual ha tomado múltiples dimensiones, constituye diferentes formas de terror, particularmente asociado a un limbo de legalidad, una expansión no controlable de las formas estatales del control, apoderándose de porciones cada vez mayores de la población, en especial de aquellos en condición de vulnerabilidad, viviendo en nichos de exclusión, como puede apreciarse en los aportes del cap. 6. Ese terror es la constatación, para muchas personas, de que el control estatal y la protección del Estado son una ficción. Esto se constata con los aportes del capítulo 8 en la presentación del caso testigo, también en el capítulo 9

en las descripciones de las múltiples dificultades enfrentadas al momento de implementar el nuevo paradigma en el grupo analizado de NNyA.

¿Cómo se preparan los operadores de las políticas públicas para entender y atender el problema de la violencia como un problema social y político? ¿desde qué paradigma se acciona? ¿cuándo se solicita la intervención del Poder Judicial? ¿Los agentes del Poder Judicial poseen la capacitación necesaria para lograr la escucha de estas problemáticas sociales? Se presentaron en el capítulo 8 y 9 las experiencias recabadas en esta investigación, las que contestan las preguntas antecedentes: el desconocimiento de las realidades sociales vividas por los NNyA del grupo no son conocidas previamente, no hay capacitación al respecto, tampoco para analizar las situaciones presentadas con perspectiva de género y entendiendo las implicancias y planos en los que se manifiesta la violencia, los trabajadores de los equipos técnicos (PETI, Equipo Movil, otros) llegan a esas tareas sin la capacitación previa requerida, no realizan capacitaciones a lo largo de su relación laboral y se ven desbordados por las realidades con las cuales se encuentran, esto conlleva una alta rotación entre quienes desarrollan estas acciones para los programas de contacto directo con los miembros del grupo abordado. En cuanto a los trabajadores y funcionarios judiciales las capacitaciones que realizan están ligadas a las situaciones jurídicas dejando fuera de análisis y construcción de conocimiento sobre las situaciones sociales que involucran al grupo de NNyA abordado. No parecen tener ningún tipo de capacitación respecto al derecho a ser oídos que les asiste a los NNyA.

El derecho a ser oído no aparece en las alternativas de abordaje analizadas en el CDNNyA y la DGNyA, no parece formar parte de las estrategias de salida de la situación de violencia la posibilidad de articular con el NNyA en perspectiva de lo que les ha dicho, ni en las entrevistas, ni en las observaciones realizadas. Lo mismo se plantea respecto a las cuestiones de género y la perspectiva con la que se abordan, igualmente los agentes del Poder Judicial, cuando interactúan con los agentes del Poder Ejecutivo.

En el capítulo 9, se reseñan las dificultades que han debido enfrentar los agentes a cargo de las diferentes esferas de la política pública tanto en materia de implementación de cambios en la programación y las intervenciones, como consecuencia del cambio de paradigma, como a las limitaciones de recursos. Estas limitaciones parecen haber dado lugar a críticas respecto a las consecuencias que el cambio de paradigma debía traer aparejadas y que en la realidad eran vistas como imposibles de abordar.

La falsa dicotomía entre las políticas para *sostener a los chicos en la calle* o para *sacarlos de ahí*, como las llamó una de las entrevistadas, parece ser una de las respuestas que permiten analizar las decisiones políticas del sistema de protección integral, es una falsa dicotomía, porque como se

ha expuesto a lo largo de la tesis (cap. 4, 5, 6 y 8) es esporádica la salida de calle hacía alguna forma de alojamiento y esos alojamientos no suelen perdurar en el tiempo, frecuentemente responden a ingresos que no presentan una estrategia a largo plazo con el niño, niña o adolescente, sino más bien, una medida de emergencia ante algún episodio concreto (delito, enfermedad, embarazo, parto o bebe en situación de calle).

No se puede sostener que las políticas públicas para las NNYA que padecen múltiples formas de violencia por estar en situación de calle y aquellos que sufren explotación sexual estando en calle, hayan tomado alguna dirección estratégica clara, con acciones concretas desarrolladas en consecuencia; la investigación arroja datos que dan cuenta de un trabajo zigzagueante, sin terminar de esclarecerse cuáles son las razones que determinan esa toma de decisiones pendulares, esto ha quedado explicitado en los análisis cuantitativos realizados respecto por ejemplo, al abordaje de los NNYA en situación de calle que ingresan a paradores nocturnos por parte del programa Equipo Móvil, particularmente teniendo en cuenta el promedio de estadía en los hogares y paradores que arrojan los datos analizados en el capítulo 8; también en la cantidad de casos abordados por año de víctimas de explotación sexual por parte del CDNNyA. También ejemplifica esto la categoría de chicos en calle y chicos en pasillo en las villas desarrollada por la DGNyA, la cual no ha traído en consecuencia ninguna acción concreta que se haya podido encontrar en el análisis.

El recorrido por los diferentes datos, aportes y hallazgos que han ido surgiendo a lo largo de la investigación deja en evidencia que los miembros de este grupo no constituyen una prioridad institucional para el CDNNyA y la DGNyA, esto surge de los datos y estadísticas institucionales, de los informes de las auditorías realizadas sobre los programas específicos, de las entrevistas a los distintos agentes y operadores. Se trata al abordaje de este grupo como una cuestión extremadamente dificultosa por numerosos factores.

Los NNYA que padecen violencias por estar en situación de calle han cruzado el límite impuesto respecto a lo que se espera de un NNYA. Como sanción a esa infracción, serán arrojados tras un manto de indiferencia, desplazados territorialmente a lugares menos visibles. Invisibilizadas sus realidades cotidianas, silenciadas sus denuncias, desfinanciados los programas que los tienen como principal objetivo; es la indolencia como política pública.

### **Gestión de la violencia en la situación de calle**

Los principios de intervención para la infancia han debido ser transformados, de modo que se acentuara el protagonismo de las políticas sociales para apoyar a la familia en la protección, desarrollo y supervivencia de los NNYA del grupo abordado, esto no se ha verificado en la investigación. Las estrategias de los organismos analizados parecen concentrarse en ofrecer

alternativas de abrigo ocasional (paradores, hogares) y en contactarlos cuando se encuentran en calle.

Entonces, luego de la investigación realizada, se puede construir una respuesta respecto a la implementación de la política pública en el CDNNyA (órgano constitucional creado para la efectivización de los derechos de niñas, niños y adolescentes) y en la DGNyA (que ejecuta las políticas públicas) para aquellos que se encuentran dentro de los grupos que padecen las peores condiciones de vulnerabilidad por ser víctimas de violencia.

En términos generales las autoridades de la ciudad mantiene una lógica de mayor focalización, aparentemente menor diálogo y articulación entre las diferentes áreas, acompañado de un fuerte sesgo moralista, con raíces en la consideración de los individuos como responsables de su inclusión (y consecuentemente culpables de su pobreza) y una retórica de derechos que entra en contradicción con esa lógica. El impacto de estas formas y actitudes que nada se condicen con el modelo ideal diseñado normativamente que trae el nuevo paradigma, se cuelan en los momentos de diseño e implementación de las políticas públicas y trae consecuencias. Por ejemplo, sostener y facilitar la invisibilización de los NNYA en situación de calle y víctimas de explotación sexual infantil.

Ahora bien, aun existiendo algunos programas específicos para el abordaje del grupo analizado en esta tesis, esas herramientas y recursos diseñados para la gestión no alcanzan para abordar exitosamente los grupos presentados, ese *núcleo duro*, como ha sido descrito en las entrevistas. Las realidades presentadas requieren una *gestión* que involucre mayor inversión y sofisticación en las estrategias de abordaje, cosa que no se verifica en la investigación. Inversión pública en los distintos programas del CDNNyA ha disminuido significativamente desde el año 2012 y al momento de analizar la ejecución del mismo se observa que efectivamente esos montos sancionados no alcanzaron, y se ha debido girar mayor cantidad de dinero, lo que muestra una ejecución por encima de la totalidad del presupuesto sancionado. Si bien los presupuestos de la DGNyA se han aumentado, al momento de analizar la ejecución se observa que esos presupuestos no se han ejecutado en su totalidad desde el año 2013. También hace a las limitaciones específicas del grupo de NNYA abordado en esta investigación es la cuestión del bajo presupuesto asignado a las políticas de atención a la niñez y adolescencia vulnerable de la DGNyA, la cual sobre ejecuta su presupuesto desde el año 2015. (Ver apartado presupuestario en cap. 4)

La apelación a la familia, que es aquella en la cual se sostiene la mentada *gestión*, se vuelve muy dificultosa, cuando no imposible, ya que se encuentra en una situación de pobreza y escasez de recursos materiales y simbólicos que limita las posibilidades de responder a los requerimientos que le son impuestos.

En el caso de los NNyA en situación de calle en la Ciudad, al fracasar las estrategias establecidas aparece el desplazamiento hacia lugares menos visibles. Los pasillos de las villas y sus alrededores se presentan como una de las soluciones encontradas.

De tal manera, la acción de la administración Estatal sobre la infancia pobre puede ser comprendida como un esfuerzo o, mejor dicho, múltiples esfuerzos orientados a la modificación de conductas, de relaciones o de *algo* que permita componer alguna solución medianamente estable, lo más definitiva posible. Normalizar, en estos contextos, pareciera ser volver medianamente aceptable, transformar en tolerable, algunas de las realidades descriptas. Pero lo que también se observa, si se atiende a la temporalidad de las intervenciones, es que para ello, para tolerar las diferencias e inscribirlas en posiciones subordinadas, los comportamientos no deberán traspasar determinados umbrales.

De la información recabada surge que generalmente son familias desestructuradas, con más de una generación con experiencia de exclusión laboral y situación de pobreza. Entre sus miembros existe frecuentemente el consumo de drogas, una vivienda precaria y con hacinamiento, sus miembros tienen experiencias de exclusión del sistema escolar, alejados de experiencias de protección de derechos, esto surge de lo relevado a través de las entrevistas y las observaciones de las que se da cuenta en los capítulos 5, 6, 7, 8 y 9. A estas situaciones familiares de las que provienen generalmente, una de las entrevistadas lo denomina *el núcleo duro* de la pobreza, a efectos de describir la complejidad de los casos a abordar, describiendo el cumulo de violencias que padecen, pero sin empatizar con el grupo, analizándolo como una dificultad insorteable.

Lo que ocurre en el interior del CDNNyA y de la DGNyA en materia de ejecución e implementación de la política pública, son las estructuras burocráticas especializadas dotadas de atribuciones formales y presupuesto, que deberían tener la capacidad de hecho para actuar y, en caso de necesitarlo, cambiar la toma de posición del Estado frente a la cuestión concreta cuando esto se requiera, a efectos de cumplimentar el mandato del nuevo paradigma sobre la infancia. Sin embargo, esto no sucede. Puede apreciarse cierto grado de resignación en las palabras de los agentes entrevistados cuando se los consulta respecto a las políticas implementadas y sus resultados. Cuando se analiza la cantidad de situaciones de explotación sexual infantil en calle abordadas, como así también el número constante de NNyA en situación de calle contabilizados por los distintos espacios, se comprueba la implementación de la política pública con diversos grados de indolencia, ya sea como mecanismo para tolerar esas realidades sociales que se evalúan como inabordables con los escasos recursos disponibles o ya sea por los grados de degradación a través de la pobreza y el consumo de drogas que padecen.

Como no se cuenta con las herramientas para revertir esas complejas realidades, se las *gestiona* sosteniéndolas en la mayor invisibilidad posible, que facilita la ausencia de pedidos de rendición de cuentas por parte de la sociedad civil y los organismos de control.

Esta estrategia vuelve mucho más complicada cualquier alternativa de solución de las situaciones presentadas. Será muy difícil que se destinen los recursos necesarios para lograr la asistencia de las múltiples necesidades que presentan los NNyA en situación de violencia por estar en calle y en situación de explotación sexual. Esas múltiples necesidades -de alojamiento, de tratamiento para las adicciones, de acogimiento en espacios educativos, de tratamiento psicológico, entre otras- implican no solo un esfuerzo presupuestario mayor, sino también el acompañamiento y fortalecimiento de quienes realizan la tarea cotidiana de contactar, acompañar y desarrollar el seguimiento de quienes conforman el grupo abordado. Ese *cuero a cuero* del que hablaron los entrevistados, aclarando que es muy costoso. Demasiado costoso parecería ser. *Cuero a cuero* que sí se observa en el Centro Educativo Isauro Arancibia.

Así es que los hallazgos de esta investigación permiten sostener que la gestión del grupo abordado se ve condicionada por las dificultades de los agentes de los programas involucrados en gestionar con otras áreas del Poder Ejecutivo alternativas de abordaje a las situaciones de pobreza y consumo de drogas de los miembros del grupo y sus familias. Esto genera una gran frustración, la cual deriva en que las acciones que se desarrollan desde los programas se concentren en otros sectores menos desfavorecidos, donde encuentran que es posible alcanzar mejores resultados. Como consecuencia de esto, el grupo abordado en este trabajo es desplazado mediante diferentes mecanismos hacia lugares menos visibles lo que fortalece la invisibilización de sus problemáticas.

### **La indolencia como política pública**

Si bien la infancia forma parte de la agenda permanente de las políticas públicas, este núcleo problemático que se aborda no forma parte de esa agenda gubernamental, y esto se traduce en las prácticas de gestión, las prioridades que se establecen en las políticas públicas, las asignaciones presupuestarias y de personal capacitado y en cantidad adecuada.

Es posible que las dictaduras terminaran cuando ya habían preparado el terreno para las nuevas formas del terror. Un entrenamiento para llevar la existencia sin sensibilidad con relación al sufrimiento ajeno, sin empatía, sin compasión, mediante el gozo encapsulado del consumidor, en medio del individualismo productivista y competitivo. Algo que remite a la diferencia apuntada por Hannah Arendt (1951) entre soledad y aislamiento, este último precondición del control totalitario (Segato, 2016). Es en ese marco que la indolencia es la forma que posibilita la gestión estatal de estos niños, niñas y jóvenes, al ser un grupo minoritario y logrando el desplazamiento a las

periferias menos visibles de la ciudad, lo que libera a los agentes públicos de la demanda social de intervención para sacar de la situación de violencia al grupo de NNyA.

El problema particular de los NNyA en situación de calle que son víctimas de múltiples formas de violencia es que las escasas intervenciones que se realizan son en términos de moralidad, con una carga valorativa que determina la intervención. Este abordaje parece estar justificado dado que las estrategias de sobrevivencia están relacionadas con delitos y redes de crimen organizado que utilizan a este grupo de NNyA. Si se retira el análisis y abordaje de la esfera moral, asumiendo las implicancias políticas y sociales, y haciendo ver que se trata de situaciones de violencias profundas y complejas se daría otra importancia a las políticas públicas para este grupo. El nacimiento de un niño de una progenitora que está en situación de calle (como es uno de los casos testigos presentados en esta investigación) es frecuentemente el hecho que determina la intervención de los programas del CDNNyA y la DGNyA, como si la persona del recién llegado fuera más valiosa que la de su progenitora.

También es un hallazgo de esta tesis la impotencia con la cual se piensa al grupo de NNyA en violencia por estar en situación de calle. Esta impotencia y complejidad es atribuida a factores que escapan a los agentes estatales involucrados, lo que les facilita des involucrarse de la búsqueda de alternativas. Esto es lo que se ha dado en llamar la indolencia como política pública.

Indolencia de quienes diseñan, administran y operativizan las políticas públicas que se aplican a quienes se encuentran sumidos en la violencia que implica la constatación de que se encuentran fuera del sistema de protección que debería ampararlos. Frente a las limitaciones de personal capacitado y en cantidad suficiente, frente a la falta de presupuesto, la falta de respuesta de otros sectores (salud, educación, desarrollo social) ante el requerimiento de articulación, las acciones parecen concentrarse en otros sectores de la infancia, dejando al grupo abordado en esta investigación con escasas acciones hacia ellos, como son acercarlos algunos abrigos en invierno; facilitarles el ingreso a algún lugar donde pernoctar, comer y cambiarse la ropa sucia por otra limpia. Acciones desarticuladas y que no parecen responder a ninguna estrategia tendiente a librarlos de las situaciones de violencia.

Tal vez esto explique la invisibilización que padece el Centro Educativo Isauro Arancibia, lugar donde se trata de acoger y visibilizar las problemáticas concretas de represión y violencia institucional entre otras que afectan a estos NNyA en situación de calle, víctimas de violencia y explotación sexual.

La racionalidad estatal suele universalizar y no partir de la comprensión sobre las diversas y complejas situaciones de violencia que se suceden en la vida de estos NNyA; de ser descontextualizada y recontextualizada podría buscarse el significado de sus prácticas, sus

lenguajes, y de esa manera pensar sus relaciones dentro y fuera del grupo y, desde ese saber, intervenir institucionalmente para cambiar la realidad social que viven.

La evaluación moral de niños, niñas y adolescentes envueltos en situaciones de violencia que se manifiesta y es padecida de múltiples maneras, requiere también un análisis particular por parte de los operadores y agentes de la política pública. Ese análisis aparece como no involucrándolos empáticamente, que les permita evaluar y planificar las alternativas a desarrollar conforme a prioridades institucionales que impliquen priorizar otros sectores de la infancia y no este grupo que tan poco se parece a lo que la infancia debería ser y parecer.

Como pudo apreciarse en los capítulos 5, 6, 7 y 8, las situaciones de calle y de explotación sexual abordadas aparecen relacionadas con los delitos de comercialización y producción de estupefacientes. A su vez, la prostitución se inscribe socialmente como una práctica que forma parte de la vida cotidiana; en este sentido varios autores señalan un fenómeno o efecto de naturalización, lo cual implica que aquella pasa a formar parte del paisaje como un dato más que apenas se percibe y no llama la atención. Esta operatoria de incorporación de la prostitución en la cultura cotidiana se da en forma contradictoria, producto de una doble moral que socialmente condena a quien la ejerce, pero tolera a quien hace uso de este servicio.

Uno de los aportes de este trabajo a las Ciencias Sociales parece ser el hallazgo respecto a la falta de centralidad y eficacia en el abordaje de la violencia que padece este grupo de NNyA en la CABA.

El abordaje crítico de la inclusión de los derechos en el escenario de las políticas sociales contemporáneas, las tensiones, debates y disputas de sentidos acerca de las prácticas, desarrollo y puesta en funcionamiento de los sistemas de protección integral de derechos de NNyA, no ha sido eficiente respecto a las víctimas de violencia. El tratamiento de las situación de calle se ha abordado tangencialmente, haciendo hincapié desde los informes gubernamentales en lo logrado dentro de los espacios existentes, que implican la interacción y el acompañamiento durante algunas horas del día, con la correspondiente vuelta a la calle al terminar el horario del programa.

Las políticas públicas conviven con el accionar mafioso del crimen organizado, las fuerzas de seguridad y los múltiples negocios que tienen en su entramado a estos NNyA, convivencia a la que no se hace referencia, ni existen trabajos de coordinación y articulación con otras esferas de gobierno con fines de modificar esa realidad social. A lo largo del período analizado se han intentado algunas articulaciones en este sentido.

Con mucho esfuerzo se insiste en el involucramiento de los distintos estamentos del Poder Judicial en estas realidades. Rara vez son efectivos, también colabora con la indolencia como política pública, al imponer altísimos costos a las víctimas que llegan hasta sus estrados o, por

ejemplo, al no incluir en sus estadísticas oficiales sobre infancia a los niños, niñas y adolescentes víctimas de delito, como pasa con el servicio de la CSJ mencionado en el capítulo 8.

La población que vive en las calles de la ciudad de Buenos Aires es abordada por el poder estatal sin la intención de ser comprendida, descontextualizada y re contextualizada, de buscar el significado de sus prácticas, sus lenguajes, y de esa manera pensar sus relaciones dentro y fuera del grupo, y desde ese saber, intervenir estatalmente, institucionalmente para revertir esas situaciones, restituir los derechos vulnerados.

No es difícil comprender que cuando en los discursos institucionales, las opciones de *gestión* se concentren en la atención de otros sectores de la infancia y no en los NNyA en las calles, sea la represión el mecanismo elegido para la gestión de los grupos más conflictivos y complicados y lograr de esa manera el desplazamiento a lugares menos visibles.

La imposición de una moral familiar determinada, la utilización de los límites de lo tolerable en las prácticas de sobrevivencia desplegadas en calle y el consumo de sustancias tóxicas, han llevado a que el abordaje y la salida de la situación de violencia de estos niños, niñas y adolescentes sea entendida por los agentes y operadores de la política pública como insuperable, como imposible de abordar con los recursos existentes. Eso es lo que surge de las entrevistas realizadas a los agentes y operadores del CDNNyA y la DGNyA.

El derecho no puede ser visto como un instrumento autosuficiente sumiendo a los textos jurídicos relevantes en un plano meramente de declaraciones; tampoco, como surge de las entrevistas, puede ser tomado como una limitación o impedimento para desarrollar las acciones que permitan liberar de las distintas formas de violencia al grupo de NNyA en situación de calle.

La consideración de los NNyA como sujetos de derechos, y la previsión de los mecanismos idóneos para exigir sus derechos, en oposición a su consideración como objeto de tutela por parte del Estado, es el cambio fundamental que caracteriza el tránsito hacia el paradigma de la protección integral sobre el que se debió establecer el sistema de protección. Esa construcción, conforme la investigación desarrollada, no ha podido ponerse en práctica para con el grupo abordado.

Retomando la idea presentada en el capítulo 3, utilizando la normativa como modelo para explicar el sentido de las acciones llevadas adelante en la implementación de políticas públicas de infancia, el análisis de la realidad social realizado, parece estar aún lejano del criterio regulativo establecido. Las diversas fenomenologías de los NNyA víctimas de violencias por encontrarse en situación de calle, habiendo llevado adelante un análisis del proceso evolutivo en curso de desarrollo, valorándolos según la mayor o menor aproximación al paradigma implementado, evidencia graves falencias en las políticas públicas desarrolladas en el periodo analizado.

Respecto de algunos de los programas implementados se podría decir que han tenido un movimiento pendular entre avances y retrocesos, por ejemplo las campañas de difusión contra la explotación sexual infantil (ver Cap. 9).

Si bien hubo una tendencia a mejorar el bienestar de la población infantil en general, se mantiene oculta la influencia de las ideas del patronato, poniéndose de manifiesto en el entramado burocrático, la permanente invisibilización de la compleja problemática de los niños, niñas y adolescentes en situación de calle, ejemplo de ésta es su desplazamiento hacia lugares menos visibles como lo periferia de la Ciudad y los pasillos de las villas.

Al momento de la situación de calle, la política pública y la norma logran una presencia eficiente para proteger derechos de propiedad, no para proteger los derechos de estos NNyA, que no poseen más que lo que visten. La mayoría de las veces, los NNyA en situación de calle solo conocen la persecución legal, no la protección de sus derechos. Por ello es tan importante la experiencia del Centro Educativo Isauro Arancibia, fundamentalmente por su trabajo de reflexión sobre los aprendizajes sociales asociándolos con los aspectos vinculares de los jóvenes con los otros y con las instituciones. El uso de la normativa aparece aquí no como disciplinamiento, sino como marco estructurador de la propia participación de los chicos en el espacio pedagógico para propiciar su inserción en nuevos y variados espacios sociales. Dándole un rol fundamental a la escucha de estos niños, niñas y adolescentes y a la construcción de consensos con ellos. ¿Cómo se produce la aproximación a la norma en ellos? Desde un sentido amplio, como un modo más *ordenado* de relacionarse. Resulta clave para desarrollar nuevos vínculos sociales y poder resignificar los anteriores. Esto habilita procesos de resignificación de su propia identidad, con todas las contradicciones mencionadas dado que la realidad en que estos sectores viven es cada día más violenta.

Es así que la discusión planteada respecto de las distintas políticas y de si tienen el objetivo de sacar o sostener a los niños, niñas y adolescentes en situación de violencia por estar en situación de calle y explotación sexual parece ser una discusión justificatoria de los magros resultados alcanzados.

La escasa presencia de trabajo interinstitucional y la ausencia de redes sólidas de instituciones que trabajen con dichos NNyA de ninguna manera pueden justificarse en la escasez de recursos disponibles para el abordaje de estos grupos, lo que impacta directamente en los escasos resultados que se obtienen.

Esto impone la necesidad de diseñar nuevas estrategias de intervención y de construir recursos diferentes de los actuales, que pongan el esfuerzo en lograr tanto la reivindicación de los

derechos vulnerados como la erradicación de las condiciones de violencia que permiten que las situaciones descritas subsistan a lo largo del tiempo.

Si bien el cambio de paradigma ha intentado modificar las políticas públicas que inciden en la infancia, las prácticas de sus operadores deben ser revisadas, re direccionadas, y acompañadas con los recursos económicos necesarios y suficientes que faciliten el abordaje de estas situaciones realmente complejas. El trabajo que se requiere excede lo que puede lograrse a través de la sanción de las leyes.

## **Anexo**

Esta tesis agrega a modo de anexo propuestas concretas, inspiradas en quienes vienen trabajando desde hace años en estas situaciones.

Los esfuerzos por prevenir y responder a la violencia contra los niños y niñas deben ser multisectoriales y deben ser ajustados según el tipo de violencia, el entorno y los autores. Cualquiera que sea la medida adoptada, el interés superior del niño debe ser siempre la consideración prioritaria.

El Informe sobre Violencia contra niños, niñas y adolescentes presentado a la Asamblea General de las Naciones Unidas ha identificado varios principios clave que están reflejados en sus recomendaciones:

- Ninguna forma de violencia contra los niños y niñas es justificable. Nunca deben recibir menos protección que los adultos.
- Toda la violencia contra los niños y niñas es prevenible. Los Estados deben invertir en políticas y programas basados en evidencias para abordar los factores causales de la violencia contra los niños.
- Los Estados tienen la responsabilidad primordial de hacer que se respeten los derechos de la infancia a la protección y al acceso a los servicios y prestar apoyo a la capacidad de las familias para proporcionar cuidados a los niños en un entorno seguro.
- Los Estados tienen la obligación de garantizar que los que cometan actos de violencia rindan cuentas.
- La vulnerabilidad de los niños a la violencia está relacionada con su edad y capacidad en evolución. Algunos niños, debido a su género, raza, origen étnico, discapacidad o condición social, son especialmente vulnerables.
- Los niños y niñas tienen derecho a expresar sus opiniones y a que éstas se tengan en cuenta en la aplicación de políticas y programas.

Siguiendo estos principios incorporados al Informe, se desglosan las siguientes directrices:

a) Es fundamental impulsar políticas públicas de inclusión social para la niñez y la adolescencia que garanticen el acceso efectivo a los servicios básicos y universales (particularmente educación, salud y vivienda), así como también el derecho al juego, al esparcimiento y a la cultura. Ampliar programas de inserción socio-laboral, acompañamiento y apoyo al grupo familiar y alternativas para resolver la cuestión habitacional de las mismas.

b) A las intervenciones a realizar en el trabajo directo con los niños, niñas y adolescentes deben sumárseles otras acciones paralelas igualmente necesarias e importantes para el acompañamiento integral, dentro de las que se destaca la realización de las denuncias pertinentes a proxenetas y prostituyentes. En relación a este aspecto, es relevante tener en consideración el

acompañamiento y seguimiento de las denuncias realizadas, como así el del niño, niña o adolescente en las distintas etapas del proceso judicial, con un patrocinio jurídico gratuito y adecuado.

c) No perder de vista que los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en estas situaciones tienen padecimientos severos en su salud, como consecuencia de sus condiciones de vida y del consumo de sustancias tóxicas, lo cual complejiza aún más el abordaje a realizar.

d) El Estado tiene un rol irremplazable como garante y fundamental efector del ejercicio concreto de derechos. Gran parte de esa función se realiza a través de las políticas públicas. También asegurando la existencia de una normativa que garantice los derechos de la infancia, la seguridad de los afectados, la persecución penal de los culpables, la eliminación de las redes de delincuencia (que en la mayoría de los casos no podrían subsistir sin connivencia del poder político y de las fuerzas de seguridad) y la promoción de campañas masivas de concientización.

e) Las cuestiones fundamentales para mejorar la gestión de estas problemáticas son que se requiere un fortalecimiento de los recursos a ellas destinados, como también la coordinación y articulación interinstitucional, de la formación de los trabajadores y de disponibilidad de recursos materiales y financieros.

f) Resulta imperioso movilizar y sensibilizar a la opinión pública para crear conciencia en torno a las situaciones de violencia y explotación sexual comercial infantil; generar visibilidad pública, y provocar una revisión crítica de las representaciones sociales, de los prejuicios y valores que dan sustento a una doble moral que funciona de manera cómplice. Esto debe ser acompañado por programas educativos y sanitarios, que hagan hincapié en la divulgación de la información tanto respecto a estas problemáticas como a los mecanismos de denuncia.

g) Se deben llevar adelante una permanente revisión de la legislación para mantenerlas actualizadas y capaces de dar respuestas a los problemas que la realidad social padece. La ley debe despenalizar los llamados delitos en razón de la condición y las conductas de supervivencia e incluir salvaguardas legales para proteger el interés superior del niño. La ley debe brindar a la policía, a los fiscales y a otros actores de la justicia opciones para no involucrar a niños en el sistema penal de justicia; y también debe incluir medidas alternativas y educativas como la advertencia, la libertad condicional, la supervisión judicial y el trabajo comunitario. El derecho de los niños a la recuperación, la rehabilitación y la reintegración debe expresarse en la legislación.

h) Implementar instancias de control del cumplimiento de la legislación vigente y de los compromisos asumidos por todos los actores institucionales que garanticen a las niñas y niños una vida sin violencia ni explotación.

i) Desarrollar programas de capacitación de los operadores del sistema judicial y de las fuerzas de seguridad, que proporcionen un adecuado conocimiento de la legislación interna e internacional que regula las cuestiones de infancia.

En materia de explotación sexual infantil es importante resaltar la situación de extremo abuso de poder en la que se encuentran inmersos los niños, niñas y adolescentes; poner el acento en la acción y en la responsabilidad (penal) de los adultos proxenetas y prostituyentes (y no en las víctimas). Respecto de esto último, en ningún caso puede entrar en consideración la argumentación sustentada en la posibilidad de algún tipo de consentimiento por parte de las víctimas; es suficiente con la lectura de la interacción entre la funcionaria judicial de la fiscalía y la víctima de explotación sexual que se ha incorporado al capítulo 5 para entender que esto no está incorporado ni siquiera en el imaginario habitual de los funcionarios judiciales no especializados.

Particularmente debe tenerse presente que:

a) La acción del comúnmente llamado *cliente* es en sí un acto prostituyente y de abuso, por lo que el análisis debe también dirigirse a este sector social que se vuelve causante del problema y que pocas veces es abarcado por las muy escasas investigaciones y, menos aún, por las políticas de prevención o represión del delito.

b) Como se sostiene en el informe diagnóstico<sup>86</sup> realizado por el CDNNyA y la DGNyA, plantear políticas y programas contra la explotación sexual comercial infantil requiere una especificidad propia, ya que esta se constituye a partir de situaciones de gran complejidad en las que intervienen múltiples factores estructurales que cobran relevancia desde diferentes planos y que tienden a potenciarse mutuamente. Deriva de una secuencia de situaciones de vulnerabilidad previa –asociada muchas veces a factores estructurales– y cuyo desencadenante final varía en cada caso particular.

c) La falta de trabajadores capacitados se expresa tanto en la escasa cantidad de integrantes de los equipos técnicos afectados a la atención de esta problemática en toda la Ciudad, así como en la falta de capacitación específica y sistemática de quienes se desempeñan. Sostiene el informe antes mencionado que “[a]parece como una necesidad imperante una mayor presencia y más enfocada en la problemática específica desde el dispositivo que trabaja con niños/as y adolescentes en situación de calle, dada la fuerte vinculación de esta situación con la explotación sexual comercial”.

---

<sup>86</sup> Informe: Explotación sexual comercial de Niñas, Niños y Adolescentes (ESCNNA) en la Ciudad de Buenos Aires. Diagnóstico situacional y análisis de intervenciones – CDNNyA y DGNyA, Año 2009.

d) La implementación de formación adecuada y permanente de los operadores públicos es un requisito fundamental para mejorar la calidad y eficiencia de las políticas públicas; esto mejora los diagnósticos a realizar como así también el acompañamiento del niño y la familia en las diversas instancias del proceso de intervención. La formación y actualización permanente ayudan a evitar el aislamiento y previenen la ineficacia.

e) El trabajo con situaciones de violencia genera un desgaste profesional superior que debe ser considerado por las instituciones públicas, a fin de que realicen un cuidado especial de estos trabajadores. Esto es lo que también se conoce como *cuidar a los que cuidan*.

f) Las carreras de grado no preparan al profesional para el trabajo concreto que implica la realidad de los niños, niñas y adolescentes en situación de calle y explotación sexual. Esa es una falencia de las carreras, no de los profesionales, pero es necesario suplirla. Para lograrlo es fundamental el trabajo en red y pensar los pasos a dar antes de dejarse llevar por el horror que despierta la historia que se está escuchando. Esto implica manejar el delicado equilibrio entre no quedar atrapados en el apuro y la urgencia, y actuar con la rapidez suficiente para que el niño no corra riesgo.

g) Es necesario realizar trabajo interdisciplinario mancomunado en un mismo marco teórico, una correcta división de tareas y una red de apoyo.

h) Proponer objetivos claros permite que cada cual sepa qué debe hacer, cuándo y por qué; discutir y acordar las estrategias de trabajo y revisarlas si es necesario permite al operador sentirse apoyado y contenido, algo vital cuando se están manejando situaciones tan delicadas, en las que se ven implicados los destinos de tantas personas.

Según UNICEF,<sup>87</sup> para que se pueda dar este cuidado en los equipos (o este cuidado de los equipos por las instituciones en las cuales estos trabajan) es necesario que en los niveles directivos se den ciertas condiciones:

a) asegurar a los trabajadores entornos mínimos de seguridad personal en el ámbito de trabajo, sobre todo cuando se desempeñan con población potencialmente violenta o en zonas de riesgo;

---

<sup>87</sup> La explotación sexual y laboral de la niñez y la adolescencia en Argentina, realizado por UNICEF, OIM y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2013. También en Informe mundial sobre la violencia contra los niños y niñas, Paulo Sérgio Pinheiro Experto Independiente para el Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños. También en Guía de orientación para la intervención en situaciones conflictivas y de vulneración de derechos en el escenario escolar, 2014.

b) facilitar espacios para el vaciamiento y la descarga durante las horas de trabajo, tanto de manera espontánea e inmediata —sobre todo cuando se ha recibido un caso de alto impacto emocional— como de manera estructurada;

c) favorecer el establecimiento de las relaciones de confianza y apoyo entre los miembros del equipo. Facilitar espacios de distensión o promover interacciones que no estén relacionadas necesaria o únicamente con la temática de trabajo pueden colaborar en este sentido;

d) promover y asumir liderazgos democráticos, por cuanto los liderazgos autoritarios y verticalistas facilitan la reproducción de dinámicas abusivas, y

e) favorecer y promover espacios de supervisión de la tarea a la medida de las necesidades de los equipos, evitando estilos persecutorios y confrontativos. El espacio de supervisión debe servir como un lugar confiable para los operadores supervisados, en el que sienta que pueden ser escuchados y reciban una retroalimentación que resulte efectiva para su desempeño. Los espacios de supervisión y consultoría no quitan tiempo al trabajo: suman calidad a la intervención.

f) Tener un espacio terapéutico propio puede ser útil cuando el profesional reconoce que su tarea está afectando otras áreas de su vida, tales como familia, relaciones interpersonales o sociales. Necesitar ayuda y pedirla no es deshonroso, y cuando se lo reconoce como necesario puede incluso relanzar el trabajo, oxigenarlo y potenciarlo. Los agentes de intervención también están puestos en posición de ayudar a otros. Si reconocen que no son superhéroes, entender que necesitan ser ayudados puede ser de gran alivio.



## Bibliografía

Citada y de referencia

### 1) Ámbito Jurídico

Constitución de la Nación Argentina (1994).

Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1996).

Convención sobre los derechos del niño (1990). Organización de las Naciones Unidas.

Derecho de las familias, infancia y adolescencia : una mirada crítica y contemporánea / Marisa Graham y Marisa Herrera. - 1a ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Infojus, 2014

Ley 114 Protección integral de la Infancia (1998). CABA.

Ley 3.706 Protección y garantía integral de los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo de situación de calle.

Ley 937, de Erradicación del trabajo infantil, sancionada por la Legislatura Porteña en el año 2002.

Ley 26061, de Protección integral de niños, niñas y adolescentes. Sancionada por el Honorable Congreso de la Nación Argentina en el año 2005.

Beloff, M. (2001). “Los derechos del niño en el sistema interamericano de protección de derechos humanos. Cuando un caso no es “el caso”. Comentario a la sentencia Villagrán Morales y otros (caso de los “niños de la calle”)”, en *Justicia y derechos del niño. Artículos para el debate y análisis de casos*. Número 3. Unicef, Bs. As.

Beloff, M. (2004). Los derechos del niño en el sistema interamericano. Editores del Puerto, Bs. As.

Beloff, M. “Modelo de la protección integral de los derechos del niño y de la situación irregular: un modelo para armar y otro para desarmar”, en revista *Justicia y derechos del niño*, N° 1, Santiago de Chile, Unicef, 1999.

Basso Silvina Mariana, “Tutela efectiva de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en la CABA. El rol del Ministerio Público Tutelar” en revista 2018

Donna, E. A. (2002). *Delitos contra la integridad sexual*. Bs: As: Rubinzal-Culzoni Ediciones.

Fernández, Silvia, “Rol del Asesor de Menores a la luz del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Nuevos perfiles del Debido Proceso Constitucional de Infancia”, en “Redefiniendo el Rol del Asesor de Menores, Eudeba, Ministerio Publico Tutelar de la CABA, Buenos Aires, 2010, pág. 81

García Méndez, E. (1998). *Infancia. De los derechos y de la justicia*. Editores del Puerto. Bs.As.

García Méndez, E. (2001). “Legalidad y crisis en la Argentina actual”, en *Justicia y derechos del niño. Artículos para el debate y análisis de casos*. Número 3. Unicef, Bs. As.

García Méndez, E. y Beloff, M. (1998). *Infancia, Ley y Democracia en América Latina. Análisis crítico del panorama legislativo en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1990-1998)*, Bogotá, Temis/Depalma.

Grosman, Cecilia, Un cuarto de siglo en la comprensión de la responsabilidad parental, publicado en Revista de Derecho de Familia nro. 66, Abeledo Perrot, septiembre 2014, p. 237, agosto 2014, Provincia de Buenos Aires.

Maier, J. B. (2000). “Los niños como titulares del derecho al debido proceso”, en *Justicia y derechos del niño. Artículos para el debate y análisis de casos*. Número 2. Unicef, Bs. As.

Minyersky, Nelly, Derecho a la defensa de niñas, niños y adolescentes víctimas en Derecho de las familias, infancia y adolescencia: una mirada crítica y contemporánea / Marisa Graham y Marisa Herrera. - 1a ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Infojus, 2014.

Minyersky Nelly, “La capacidad progresiva. El acceso a la justicia de los niños, niñas y adolescentes víctimas. Protección de sus derechos”, publicado en *Acceso a la Justicia de Niños/as víctimas - Protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes víctimas o testigos de delitos o violencia*, Bs. As., UNICEF, JUFEJUS y ADC, Bs. As., 2010, pp. 55/71

Pinto, M. (2000). “Sistemas de protección internacional de los derechos humanos, en *Justicia y derechos del niño*”, en *Artículos para el debate y análisis de casos*. Número 2. Unicef, Bs. As.

MINYERSKY, Nelly. “El niño como sujeto de derecho”. En: Universidad de Buenos Aires. Hacia el Plan Fénix, diagnóstico y propuestas. Una estrategia de reconstrucción de la economía argentina para el crecimiento con equidad. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, 2001.

Rodríguez, Laura, “El Asesor de Menores nació ligado al Patronato y el Abogado del Niño, ligado a la Protección Integral de Derechos. Es posible compatibilizarlos?”, en “Redefiniendo el Rol del Asesor de Menores, Eudeba, Ministerio Público Tutelar de la CABA, Buenos Aires, 2010, pág. 34

Stuchlik, Silvia “La nueva ley de infancia. Aportes para su interpretación e implementación”, diciembre 2005. [www.casacidn.org.ar](http://www.casacidn.org.ar)

Valobra, M. C. (2001). “Control sociopenal en sede civil”, en Unicef *Justicia y derechos del niño. Artículos para el debate y análisis de casos*. Número 3. Bs. As.

Zaffaroni, R. E. (1995). “Chicos de la calle. Niños y adolescentes de máximo riesgo social”, en Revista *El Arca Ediciones*, Bs. As.

Unicef (2001). Traduciendo a la realidad el derecho. Evaluación, políticas y planificación, en *Justicia y derechos del niño. Artículos para el debate y análisis de casos*. Número 3. Bs. As.

Unicef (2003). Derecho a la identidad de niños, niñas y adolescentes. Bs. As.

Unicef (2006). Privados de libertad. Situación de niños, niñas y adolescentes en Argentina. Bs. As.

Unicef (2007). Derechos de Niños, niñas y adolescentes, seguimiento de la aplicación de la Convención sobre los derechos del niño, conceptos, debates y experiencias en Justicia penal juvenil. Bs. As.

Instituto Interamericano del Niño, OEA, Informe de la República Argentina, 24 de agosto del 2005 – Provincias- Ciudad de Buenos Aires. Campaña “Sin clientes no hay prostitución infantil”.

## 2) Políticas públicas. Violencia. Infancia

Agamben, G. (1998). *Homo Sacer I el Poder Soberano y la nuda vida*. Valencia: Editores Pre-Textos.

Alarcón, C. (2003). Cuando me muera quiero que me toquen cumbia, *Vidas de pibes chorros*. Bs. As.: Grupo Editorial Norma.

Alarcón, C. (2010). *Si me querés, quereme transa*. Bs. As.: Grupo Editorial Norma.

Alatorre, Javier; Careaga, Gloria; Jusidman, Clara; Salles, Vania; Talamonte, Cecilia y Townsend, John, 1994. *Las mujeres en la pobreza*. México DF.: Ed. El Colegio de México.

Arendt, Hannah (2007), *Los orígenes del totalitarismo*, Madrid, Taurus.

Aucoin, P. (1998). “Reforma administrativa en la gestión pública: paradigmas, principios, paradojas y péndulos”, en *Lecturas de Gestión Pública*, selección de textos de Brugé y Subirats, MAP, España.

Banco Mundial (2004). Informe sobre el desarrollo Mundial, servicios para los pobres. Colombia: Alfaomega grupo Editor.

Auyero, J. (2001). *Claves para pensar la marginación*, en Wacqüant, *Parias urbanos*. Ed. Manantial, Bs. As.

Bianchi, M. (1995): La implementación de políticas sociales. Unicef, Tegucigalpa. Bianchi, M. Organización simple, políticas complejas. Fundación Pibes Unidos, CEA. Mimeo.

Bresser Pereira, L. (2001). Reforma de la Nueva Gestión Pública: Ahora en la Agenda de América Latina, Sin Embargo..., en Biblioteca Virtual Top, [www.top.org.ar](http://www.top.org.ar).

Bustelo, E., (2007). El recreo de la Infancia, argumentos para otro comienzo. Bs. As.: Siglo XXI Editores.

Bustelo Graffigna, E. (2005). “*Infancia en Indefensión*”, *Salud Colectiva*, Buenos Aires, 1(3): 253-284.

Butler, J. (2017). *Cuerpos aliados y lucha política*. Buenos Aires: Paidós

Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social*. Bs. As.: Ed. Paidós.

Castorina, José Antonio, 2005. Construcción conceptual y representaciones sociales. El conocimiento de la sociedad.

Cosse Isabella, Valeria Llobet, Carla Villalta y María Carolina Zapiola (2011). *Infancias: políticas y saberes en la Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Teseo.

Ciordia Carolina y Carla Villalta (2009). En búsqueda de la preservación del orden familiar. Medidas judiciales y administrativas vinculadas a la ‘protección’ de la niñez. En *Burocracias penales, procesos institucionales de administración de conflictos y formas de construcción de ciudadanía. Experiencia comparada entre Brasil y Argentina*. Buenos Aires (Argentina): Antropofagia.

Colangelo, A. La mirada antropológica sobre la infancia. Reflexiones y perspectivas de abordaje. Serie Encuentros y Seminarios, 2005. <[www.me.gov.ar/curriform/publica/oei\\_20031128/ponencia\\_colangelo.pdf](http://www.me.gov.ar/curriform/publica/oei_20031128/ponencia_colangelo.pdf)> (4 nov. 2013).

Chejter, S. (2001). *La niñez prostituida. Estudio sobre la explotación sexual comercial infantil en la Argentina*. Unicef. Bs. As.

Daroqui, A. y Guemureman, S. (2004). “Políticas de seguridad direccionadas a adolescentes y jóvenes en Argentina. Diagnóstico de una década” en *La Relación Seguridad/Inseguridad en Centros Urbanos de Europa y América Latina. Estrategias, Políticas, Actores, Perspectivas, Resultados*. Muñagorri/Pegoraro (comp): Oñati, Proccedings. Editorial Dickinson, Madrid.

Duschatzky, S. y Corea, C. (2001). *Chicos en Banda, los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones*. Bs. As.: Ed. Paidós.

Flores Bernal, R. (2005). “Violencia de género en la escuela: sus efectos en la identidad, en la autoestima y en el proyecto de vida”, en *Revista Iberoamericana de educación N°38*, pp 67-86.

Foucault, M. (1979). “*Más allá del estructuralismo y la hermenéutica*”, The Harvester Press. Edición de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1988. También en “*El sujeto y el poder*” Michel Foucault *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 50, No. 3. (Jul. - Sep., 1988), pp. 3-20. Universidad Nacional Autónoma de México.

Foucault, M. (1983). *Vigilar y Castigar*. Editorial Siglo XXI.

Foucault, M. *Seguridad, territorio y población*. Curso en el College de France. Editorial Siglo XXI.

Fraser, N. (1989). *La lucha por las necesidades. UnrulyPractices*. Editorial de la Universidad de Minessota.

Freud, S. (1921): “Psicología de las masas y análisis del Yo”, en *Obras Completas*. Amorrortu Editores. Argentina.

Gallardo, A. (comp.). (2016). “El paco” Informe sobre consumo y efectos en el cinturón sur de la CABA. Editorial Jusbaire. Disponible en: <http://editorial.jusbaire.gov.ar/libro/cargar/147>

García, R. (2000). *El conocimiento en construcción, de las formulaciones de Jean Piaget a la teoría de sistemas complejos*. Barcelona: Editorial Gedisa.

...(2011) *Interdisciplina y sistemas complejos*, en Leff, Enrique (comp.), “*Ciencias Sociales y Formación Ambiental*”, Ed. Gedisa, UNAM, 1994, Barcelona, España.

Gentile, M. F. Chicos y chicas en situación de calle. Pertinencia analítica de las nociones de género y de las relaciones sociales de género. Publicado en *Actes du 1er Congrès du GIS Amérique Latine: Discours et pratiques de pouvoir en Amérique Latine, de la période précolombienne à nos jours*. Université de La Rochelle (3/11/2005) <http://halshs.ccsd.cnrs.fr/halshs-00005628/fr/>

Gentile, M. F. *Representaciones acerca de “los chicos de la calle”: la construcción de una categoría social altamente estigmatizada*. Publicación electrónica en las Actas del II Congreso Nacional de Sociología y VI jornadas de Sociología de la UBA, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Octubre 2004.

Gentile, M. F. (2009). “En el CAINA te habla La Boca. La interacción cotidiana en un centro de atención para niños y adolescentes en situación de calle, desde la experiencia de los chicos que la frecuentan”. En *Estudios sobre juventudes en Argentina I: Hacia un estado del arte*, Red de Investigadora/es en Juventudes Argentina y Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.

(2007). “Estar en la calle”: análisis de la experiencia de chicos y chicas en situación de calle. La calle como sistema de incertidumbre. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara.

- Grima, J. M. y Le Fur, A. (1999). *Chicos de la calle o trabajo chico*. Bs. As.: Ed Lumen-Humanitas,
- Grinberg, J. (2008). Transformaciones en el tratamiento de la *niñez en riesgo*. Reflexiones sobre un dispositivo de *protección* a la infancia en la Ciudad de Buenos Aires. Cuadernos de antropología social n°27, Buenos Aires ene./jul. 2008
- Groisman, E. (1991). Políticas administrativas para el sistema democrático, Bs A.: CEAL.
- Harvey, D. (1988). *Social Justice and the City*. Oxford: Blackwell Publishers,
- Hernández, J. F. (2004). Del sistema tutelar a las políticas públicas. Cómo mejorar el trabajo de los sistemas: implementación de medidas y desarrollo de las organizaciones. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CeDes) Colectivo de Derechos de Infancia y Adolescencia.
- James, A. y James, A. (2004). *Constructing Childhood: Theory, Policy and Social Practice* (UK-NY: Macmillan Palgrave).
- Jelin, E. (1998). *Pan y Afectos: la transformación de las familias*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. Primera edición.
- Kessler, G. (2004). *Sociología del delito amateur*. Bs. As.: Paidós.
- Kooiman J. y Eliassen K. (eds.), (1987). *Managing public organizations*. London: Sage.
- Kuhn, Thomas (1971). *La estructura de las revoluciones científicas*. México: F.C.E.
- Kuhn, Thomas (1978). *La revolución copernicana* (Vol.I). Madrid: Orbis.
- Lacapra, D. (2006). *Historia en tránsito. Experiencia, Identidad, Teoría crítica*. Bs. As.: Fondo de Cultura Económica.
- Litichever Cecilia, Trayectorias institucionales de jóvenes en situación de calle, Tesis. Artículo publicado en revista Perfiles Latinoamericanos, N°40, 2012
- López, A. (2003). “La nueva gestión pública: principios teóricos e implicancias prácticas en el quehacer de la Administración estatal”, en *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, N°301, Buenos Aires.
- López, A. (2003). La Nueva Gestión Pública: Algunas precisiones para su abordaje conceptual, Buenos Aires, INAP, Serie I, Documento N° 68.
- Llobet, V.; Litichever, C.; Magistris, G. “La construcción del ‘beneficiario’ en los programas sociales dirigidos a niñas, niños y adolescentes en el área metropolitana bonaerense”, en *Revista de Ciencias Sociales* (Cr), vol. IV, núm. 138, 2012, pp. 77-92 Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- LLobet, Valeria (Diciembre, 2000). Las instituciones para la infancia y las políticas públicas. 9 Congreso: La Salud en el Municipio de Rosario. Secretaría de Salud, Municipio de Rosario, Rosario.
- Llobet, V. (2002). “Las instituciones para la infancia y la ciudadanía de las niñas y los niños en situación de calle; La implementación de políticas sociales para la infancia”. IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Psicología, UBA, Buenos Aires.
- Llobet, V., (2007). “Las políticas sociales para la adolescencia y los procesos de ampliación de derechos”. Ponencia preparada para el congreso de 50 años de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Quito, Ecuador. Octubre 2007. Mimeo.
- Llobet, V. (2008) Las políticas sociales para la infancia y la adolescencia en Argentina y el paradigma internacional de Derechos Humanos. *Políticas Sociales Latinoamericanas. Perspectivas comparadas*. Universidad Autónoma del Estado de México y Editorial Porrúa.
- Llobet, V. (2009). “Las políticas sociales para la infancia y la adolescencia en Argentina y el paradigma internacional de derechos humanos”, en Arzate, J. (ed): *Políticas Sociales en Latinoamérica, perspectivas comparadas* (México DF: Ed. Porrúa-UAEM).
- LLobet, V. (2009). “Las políticas sociales para la infancia, la psicología y el problema del reconocimiento”, en *Revista de Investigaciones en Psicología*.
- LLobet, V. (2011). “Las políticas para la infancia y el enfoque de derechos en América Latina: algunas reflexiones sobre su abordaje teórico”, en *Revista de Psicología*. V23-n3.

Magistris, G. P. (2014). “El magnetismo de los derechos: desplazamientos y debates en torno a los derechos de niñas, niños y adolescentes”. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires. - (Red CLACSO de posgrados /Pablo Gentili)

Maffía, D. (comp.) (2003). *Sexualidades migrantes. Género y transgénero*. Bs. As.: Feminaria Editora.

Mateos Paula “El estigma de la calle”, en Revista de la Universidad Nacional de San Juan | Agosto 2005 | Año II - Nº 15

Matusevich, M. 2016. *A flor de piel* 1a ed. ilustrada. Bs. As.; Ediciones INCLUIR; Centro Educativo Isauro Arancibia.

Mayer, M. (2009). *La infancia abusada, pedofilia y sociedad*. Claves para todos. Bs. As.: Ed. Capital Intelectual.

Metcalfe, L. (1999). *La gestión Pública: de la imitación y la innovación*, en Losada y Madorrán (ed.), *¿De Burócratas a Gerentes?*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C.

Míguez, D. (2002). “*Inscripta en la Piel y en el Alma: Cuerpo e Identidad en Profesionales, Pentecostales y Jóvenes Delincuentes*” UNCPBA/CONICET Publicado en: *Religião e Sociedade*, Nº 1, Vol 22, pp.21-56.

Montesinos, M. P. (comp.) “Chicos y chicas en situación de calle y procesos de democratización educativa”, en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud* (Vol. 8 no. 1 ene-jun 2010). Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud alianza de la Universidad de Manizales y el CINDE. 2010

Morlchetti, Alejandro (2013), “Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe” (LC/W.515), documento de proyecto, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.

Naddeo, M. E. Reseña 2002-2010. Programa de Atención y Acompañamiento a Niñas, Niños y Adolescentes Víctimas de Explotación Sexul y en Situación de Prostitución. Texto presentado en el Congreso Latinoamericano de trata Méjico 21/24 setiembre 2010.

Neufeld, M. R. y Thisted, J. A. (comp.) (1999). “De eso no se habla...” *los usos de la diversidad sociocultural en la escuela*. Eudeba, Buenos Aires. Cap. I Neufeld y Thisted, “El crisol de razas hecho trizas: ciudadanía, exclusión y sufrimiento”.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, Publicado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G.E. CLACSO/Nº4.

Oszlak Oscar POLÍTICAS PÚBLICAS, DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA Voces del Sur, Revista publicada por el Programa MERCOSUR Social y Solidario, 2007. Buenos Aires, Argentina.

Pojomovsky, J. (2008). Cruzar la calle. Tomo 1, Niñez y adolescencia en las calles de la ciudad. Tomo 2, Vínculo con las instituciones y relaciones de género entre niñas, niños y adolescentes en situación de calle. Bs. As.: Espacio.

Ricoeur, P. (1996). *Sí mismo como otro*. Siglo XXI Editores. España.

Rockwell, E. (2009). *La experiencia etnográfica. Historia y cultura en los procesos educativos*. Bs. As.: Paidós.

Rockwell, E. (1992). “La dinámica cultural en la escuela”, en *Cultura y Escuela, la reflexión actual en México*. Elba Gigante Coordinadora, Conacult.

Rosanvallon, P. (1995). *La nueva cuestión social*. Bs. As.: Manantial.

Rosemberg, M. (2004). “Sexualidad y Género en la adolescencia”, publicado en *Nuestros derechos, nuestras vidas*, del Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires.

Roulet, M. (1994). “Lo masculino y lo femenino cuestionados, un análisis de la categoría de género”, en *Mujeres y Filosofía (I). Teoría filosófica de género*. Bs. As.: Centro Editor de América Latina.

- Sain, M. F. (2004). *Política, policía y delito. La red bonaerense*. Claves para todos. Bs. As.: Capital Intelectual,
- Santa Cruz, M. I.; Bach, A. M.; Femenias, M. L.; Gianella, A.; Roulet M. (1994). *Mujeres y Filosofía (I), Teoría Filosófica de Género*. Bs. As.: Centro Editor de América Latina.
- Segato, R. L. (2003). *Las estructuras elementales de la violencia. Ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos*. Bs. As.: Prometeo.
- .... (2016). *La guerra contra las mujeres*, Cofás SA, Calle de Juan de la Cierva, 58, 28936 Móstoles, Madrid
- Sorbello, M. y Fleitas, R. (2006). “Los que no tienen voz. Las niñas, niños y adolescentes en situación de calle en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Análisis de la problemática y de los principales programas sociales implementados oficialmente”, Investigación realizada por el Centro de Estudios para el Fortalecimiento Institucional (CEFI) de la Defensoría del Pueblo de Buenos Aires.
- Surdo, C. (2008). “La inclusión excluyente”. Una lectura del Programa Familias por la Inclusión Social del Ministerio de Desarrollo Social. Manuscrito no publicado. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, citado en Toubes, Amanda, Proyecto “Procesos de enseñanza y aprendizaje de lectura en el aula de jóvenes y adultos. Estudio comparativo de casos”. Programa CREFAL, Noviembre 2008.
- Toubes, A. y Santos, H., codirectoras Proyecto “Poder, participación social, cultura popular, educación permanente: procesos que condicionan la construcción de la demanda por educación de jóvenes y adultos en experiencias de diferentes grado de formalización: estudio de caso”. Estudio de características del espacio de enseñanza y aprendizaje en tanto condiciones para la conversión de demanda potencial a demanda efectiva y social: nuevas configuraciones de la formación continua de educadores de jóvenes y adultos en distintos contextos socioculturales. UBACYT, 20020100100422; 2011- 2014
- Ulloa, F. (2007). “La ética del deseo debe balancearse con la ética del compromiso”, en diario *Página 12*, Buenos Aires, 23/4/2007.
- Vargas de Flood, María Cristina- 2006-Política del Gasto Público Social- La experiencia argentina. Edit La Colmena-Buenos Aires, 2006
- Vasilachis de Gialdino, I. (2003). *Pobres, pobreza, identidad y representaciones sociales*. Barcelona: Gedisa.
- Vasilachis de Gialdino, Irene (2009). Los fundamentos ontológicos y epistemológicos de la investigación cualitativa [92 párrafos]. *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, 10(2), Art. 30, <http://nbnresolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs0902307>.
- Irene Vasilachis de Gialdino Los fundamentos ontológicos y epistemológicos de la investigación cualitativa Volumen 10, No. 2, Art. 30 – Mayo 2009 *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, Vol 10, No 2 (2009)
- Vasilachis de Gialdino, Irene (1987). La suposición de paradigmas en la génesis de problemas epistemológicos. Ponencia presentada en el *Congreso Internacional Extraordinario de Filosofía* celebrado en Córdoba, República Argentina.
- Vasilachis de Gialdino, Irene (1992a). *Métodos cualitativos. Los problemas teórico-epistemológicos*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Vasilachis de Gialdino, Irene (1992b). El análisis lingüístico en la recolección e interpretación de materiales cualitativos. En Floreal Forni, María A. Gallart & Irene Vasilachis de Gialdino (Eds.), *Métodos cualitativos II. La práctica de la investigación*(pp.153-210). Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Vasilachis de Gialdino, Irene (2003). *Pobres, pobreza, identidad y representaciones sociales*. Barcelona: Gedisa.
- Vasilachis de Gialdino, Irene (2006). La investigación cualitativa. En Irene Vasilachis de Gialdino (Ed.), *Estrategias de investigación cualitativa* (pp.23-64). Barcelona: Gedisa.

Vasilachis de Gialdino, Irene (2007a). El aporte de la epistemología del sujeto conocido al estudio cualitativo de las situaciones de pobreza, de la identidad y de las representaciones sociales. *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum:Qualitative Social Research*, 8(3), Art. 6, <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs070364> [Fecha de acceso: 08-26-08].

Vasilachis de Gialdino, Irene (2007b). Representations of young people associated with crime in El Salvador's written press. *Critical Discourse Studies*, 4(1), 1-28.

Vianna, A. "Derechos, moralidades y desigualdades: consideraciones a partir de procesos de guarda de niños". In: Villalta, Carla (Org.). *Infancia, justicia y derechos humanos*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, 2010. p. 21-72.

Villalta, C. (2007). "La administración de la infancia en debate. Entre tensiones y reconfiguraciones institucionales", en *Revista de Estudios de Antropología Social*, VOL. 1 No. 2. CAS/IDES.

Villalta, C. y Llobet, V. (2013). "Resignificando la protección. Nuevas normativas y circuitos en el campo de las políticas y los dispositivos jurídico-burocráticos destinados a la infancia en Argentina", en *Revista Estudios de Sociología* Vol. 19, N° 36, UNESP, Brasil.

Villalta, C. (2013). "Un campo de investigación, Las técnicas de gestión y los dispositivos jurídico-burocráticos destinados a la infancia pobre en la Argentina", en *Revista de Ciencias Sociales Civitas*, de la Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre v. 13 n. 2 p. 245-268 maio-ago. 2013

VILLALTA CARLA y CAROLINA CIORDIA En búsqueda de la preservación del orden familiar. Medidas judiciales y administrativas vinculadas a la 'protección' de la niñez Burocracias penales, procesos institucionales de administración de conflictos y formas de construcción de ciudadanía. Experiencia comparada entre Brasil y Argentina Buenos Aires; Año: 2009;

Weber, Max La 'Objetividad' cognoscitiva de la ciencia social, en: M. Weber, Ensayos sobre metodología sociológica. Editorial Amorrortu, Buenos Aires, 1973, pá9.44.

### 3) Documentos de Organismos Internacionales

Organización de Naciones Unidas (2006). Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños, de las Naciones Unidas. A/61/299

Organización Mundial de la Salud, OMS (2002). Informe mundial sobre la violencia y la salud Mental. Washington, DC: OPS.

Organización Mundial de la Salud, OMS (2002). Informe Mundial sobre la Violencia y la salud. Publicado en español por la Organización Panamericana de la Salud para la Organización Mundial de la Salud Washington, D.C.

Reglas mínimas de Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing), adoptadas por la Asamblea General en Resolución 40/33, noviembre de 1985.

Unicef (2001). Percepciones sobre seguridad y violencia en Buenos Aires, Montevideo y Santiago de Chile, en *Justicia y derechos del niño. Artículos para el debate y análisis de casos*. Número 3. Bs. As.

Baratta Alessandro, Infancia y democracia, (2001) en DERECHOS DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA ANTOLOGÍA, UNICEF, Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia Poder Judicial, Escuela Judicial Voluntarios de Naciones Unidas

OEA, Instituto Interamericano del Niño (2002) *Niñez en situación de calle*. Montevideo.

Relatora especial sobre la violencia contra la mujer <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/women/rapporteur/index.htm>.

Puede serle de interés el documento: Intensificación de los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer. Informe del Secretario General, 1/8/2012, A/67/220. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/449/11/PDF/N1244911.pdf?OpenElement>

Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Children/Pages/ChildrenIndex.aspx>

Special Rapporteur on trafficking in persons, especially in women and children

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Trafficking/Pages/TraffickingIndex.aspx>

Comité del Niño: recuerde la Observación general N° 13 (2011). Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia,  
[http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.GC.13\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.GC.13_sp.pdf)

Paulo Sérgio Pinheiro, Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños, de las Naciones Unidas, 29/8/2006, A/61/299, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/491/08/PDF/N0649108.pdf?OpenElement>

Recomendación general N° 19 del Comité de la Mujer, relativa a la violencia.

Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la protección y promoción de los derechos humanos de los niños que trabajan y/o viven en la calle, 11/1/2012, A/HRC/19/35, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/100/77/PDF/G1210077.pdf?OpenElement>

Resolución 16/12 del Consejo de Derechos Humanos: Los derechos del niño: un enfoque holístico de la protección y la promoción de los derechos de los niños que trabajan y/o viven en la calle, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/126/95/PDF/G1112695.pdf?OpenElement>

Summary of the full-day meeting on the rights of the child, 12/5/2011, A/HRC/17/46, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.46.pdf>

Pobreza y exclusión entre niños urbanos, UNICEF, Digest Innocenti, n° 10, 2002, <http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/DIGEST-10-E.pdf>

Convenio 182 (OIT-1999)

La Comisión Interamericana DH publicó, en 2011, [Acceso a la Justicia para mujeres víctimas de violencia sexual: La educación y la salud](http://www.cidh.oas.org/countryrep/Infancia2sp/Infancia2indice.sp.htm), y para 2008, La infancia y sus derechos en el sistema interamericano de protección de derechos humanos. Segunda edición <http://cidh.oas.org/countryrep/Infancia2sp/Infancia2indice.sp.htm>

Estudio sobre la Relatoría sobre los Derechos de la Niñez de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011, <http://www.colectivoinfancia.org.ar/docs/Relatoria%20CIDH%20SP.pdf>

Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres <http://www.oas.org/es/cidh/mujeres/default.asp>

“Caso de los Niños de la Calle”, de la Corte Interamericana DH

Convención Belém do Pará, que entiende que la discriminación constituye violencia.

OIM-UNICEF. Informe sobre Trabajo Infantil en la Recuperación y Reciclaje de Residuos, 2005. [http://www.unicef.org/argentina/spanish/resources\\_2925.htm](http://www.unicef.org/argentina/spanish/resources_2925.htm)

OIT. *Un futuro sin trabajo infantil*. Informe global con arreglo al seguimiento de las Declaraciones de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Año 2002.-

Unicef, delegación Argentina. La violencia domestica contra mujeres y niños. Año 2000.

Unicef, delegación Argentina. *Chicos y chicas en problemas. El trabajo infantil en Argentina*. Serie Educación o Trabajo infantil. Año 2002.

OIT-IPEC La demanda en explotación sexual comercial de adolescentes: estudio cualitativo en Sudamérica (Chile, Colombia, Paraguay y Perú). Lima: Oficina Internacional del Trabajo, 2007. 214 p.

#### 4) Documentos de Organismos Nacionales

CDNNyA, Dirección de Investigaciones, “Explotación sexual comercial de Niñas, Niños y Adolescentes (ESCNNA) en la Ciudad de Buenos Aires. Diagnóstico situacional y análisis de intervenciones – Año 2009” [http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/explotacion\\_sexual\\_comercial\\_de\\_ninas\\_ninos\\_y\\_adolescentes\\_escnna\\_en\\_la\\_ciudad\\_de\\_bs\\_as..pdf](http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/explotacion_sexual_comercial_de_ninas_ninos_y_adolescentes_escnna_en_la_ciudad_de_bs_as..pdf)

Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes (ESCNNA) en la Ciudad de Buenos Aires. Diagnóstico situacional y análisis de intervenciones realizado por Dirección General de Gestión de Políticas y Programas Dirección Políticas Públicas e Investigación Consejo de los

Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y Área de Capacitación, Información, Comunicación e Investigación Programa Fortalecimiento de Vínculos – UESCI Dirección General de Niñez y Adolescencia Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires 2009.

Abuso Sexual en la Infancia, Guía de orientación y recursos disponibles en CABA y Provincia de Buenos Aires. Autoras: Dra. Mabel Bianco, Dra. Norma Graciela Chiapparrone, Lic. María Beatriz Müller, Paula Wachter, Abril 2015.

Explotación sexual comercial de Niñas, Niños y Adolescentes (ESCENNA) en la Ciudad de Buenos Aires. Diagnóstico situacional y análisis de intervenciones – Año 2009 Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes Dirección de Políticas Públicas e Investigación.

Auditoría General de la CABA, Informe Auditoría PROYECTO: 9.09.05.

Informe Auditoría General de la CABA; Proyecto N°: 9.11.02 “Programa Fortalecimiento de Vínculos” Período bajo examen: 2010, publicado en septiembre de 2012.

Auditoría General de la CABA, CODIGO DE PROYECTO: 9.13.07 NOMBRE DEL PROYECTO: “Línea 108 – Atención Social Inmediata” [http://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20140430\\_1442---Linea-108---Atencion-Social-Inmediata..pdf](http://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20140430_1442---Linea-108---Atencion-Social-Inmediata..pdf)

Auditoría General de la CABA, Proyecto N°: 9.11.02 “Programa Fortalecimiento de Vínculos” [http://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20121024\\_1303---Programa-Fortalecimiento-de-Vinculos..pdf](http://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20121024_1303---Programa-Fortalecimiento-de-Vinculos..pdf)

Auditoría General de la CABA, Relevamiento de la Dirección General de Niñez y Adolescencia SUB PROYECTO N° 3.08.12 A, <http://www.agcba.gov.ar/docs/Info-3%2008%2012%20A.pdf>

Auditoría General de la CABA, INFORME FINAL DE AUDITORÍA CON INFORME EJECUTIVO CÓDIGO DEL PROYECTO: 9.10.05 <http://www.agcba.gov.ar/docs/Info-9%2010%2005%20%20EDITADO%20CDNNyA%20%20Informe%20final.pdf>

Informe Final Programa CREFAL de apoyo a la investigación en educación de jóvenes y adultos Proyecto: Procesos de enseñanza y aprendizaje de la lectura y la escritura en el aula de jóvenes y adultos. Estudio comparativo de casos. Titular del Proyecto: Prof. Amanda Toubes 2008.

Niños, niñas y adolescentes víctimas de los delitos de explotación sexual, trata y corrupción. Análisis de sentencias judiciales - Año 2007. CDNNyA y DGNyA.

Informe: Explotación sexual comercial de Niñas, Niños y Adolescentes (ESCENNA) en la Ciudad de Buenos Aires. Diagnóstico situacional y análisis de intervenciones – CDNNyA y DGNyA, Año 2009

Informe: Niños, niñas y adolescentes víctimas de los delitos de explotación sexual, trata y corrupción. Análisis de sentencias judiciales – CDNNyA, Año 2007.

Centro de Atención Integral al niño y Adolescentes en situación de calle (CAINA), dependiente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Informes de gestión años 1996 y 2003.

Informe del Consejo de Derechos de niños, niñas y adolescentes (CDNNyA) de la Ciudad de Buenos Aires, sobre los distintos Programas y Servicios para la población de chicos en Calle de la ciudad de Buenos Aires, año 2008.



### **Siglas utilizadas**

ATEP, Agrerriación de Trabajadores de la Educación Provincial  
AMMAR, Asociación de Mujeres Meretrices de Argentina  
CABA, Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
CAINA, Centro de Atención Integral para Niños y Adolescentes en situación de calle  
CDNNyA, Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes  
CEAMSE, Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado  
CTA, Central de Trabajadores Argentinos  
DGNyA, Dirección General de Niñez y Adolescentes  
ESCI, Explotación Sexual Comercial Infantil  
ESCNNA, Explotación sexual comercial de Niñas, Niños y Adolescentes  
GCBA, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires  
CDN. Convención sobre los Derechos del Niño  
DEAyA, Supervisión de Centros Educativos  
MOI, Movimiento de Ocupantes e Inquilinos  
OIT, Organización Internacional del Trabajo  
ONU, Organización de Naciones Unidas  
OEA, Organización de Estados Americanos  
ONG, organizaciones no gubernamentales  
CONAF, Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia  
DGEyC, Dirección General de Estadísticas y Censos  
OFAVI, Oficina de Asistencia a la Víctima  
OIM, Organización Internacional para las Migraciones  
PETI, Programa para la Erradicación del Trabajo Infantil  
RATT, Red Nacional Alto al Tráfico y a la Trata  
TCI, Transferencia Condicionada de Ingresos  
UNICEF, Fondo de Naciones Unidas para la Infancia  
UFI – SEX, Fiscalía especializada en delitos contra la Integridad Sexual  
UBA, Universidad de Buenos Aires  
UCEP, Unidad de Control del Espacio Público  
UIMyE, Unidad de Información Monitoreo Evaluación  
UOCRA Unión Obrera de la Construcción

