



UNIVERSIDAD
TORCUATO DI TELLA

- MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS -

*¿Cómo garantiza la Ciudad Autónoma
de Buenos Aires el derecho del/a Niño/a
y Adolescente a crecer en una familia?*

Alumna: María Soledad Suvire Jas

Tutor: Mariano Boiero

DICIEMBRE 2019

Agradecimientos:

**A mi Padre del cielo, que me ha dado cuanto tengo y cuanto soy,
a mis padres, Mabel y Miguel que me dieron la vida y una familia para que crecer,
a Juan Manuel que me alentó en todo el proceso de investigación,
a la Universidad Torcuato Di Tella, a sus directivos, profesores y al personal administrativo, por la
formación académica y por su trato siempre generoso.**

RESUMEN:

El presente trabajo trata de responder cómo tutela el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el derecho del/a niño/a y adolescentes a crecer en una familia. Para ello, se analiza la normativa aplicable en la Ciudad, los dos paradigmas que se han sucedido -Tutelar y Protección Integral de Derechos- y la solución que cada uno propone cuando una familia no puede constituir un espacio seguro para el crecimiento de sus hijos. Tendremos presente que cuando se pretende aplicar una política pública como la establecida en la legislación analizada, no alcanza con buenas intenciones plasmadas en una norma, ni una multiplicidad de organismos creados a tal fin, sino que es fundamental dotar de capacidad estatal a dichos organismos para cumplir el objetivo planteado. Partimos de esta base para analizar las distintas políticas públicas por medio de las cuales la Ciudad pretende garantizar el derecho de todo Niño, Niña y Adolescente a vivir en una familia, para luego determinar sus aciertos, falencias y recomendaciones.

ABSTRACT:

The present essay tries to answer how does the Government of Buenos Aires Autonomous City protect the right of children and adolescents to grow up in a family. To this purpose, the specific regulations in the City are analyzed, the two paradigms involved -Guardianship and Integral Protection of Rights- and the solution that each one proposes when a family cannot be a safe place for the growth of their children. Bearing in mind that when it is intended to apply a public policy such as the one established in the analyzed legislation, it does not reach with beautiful wishes embodied in a norm, nor a multiplicity of organisms created for this subject, but it is essential to provide said agencies with state capacity to meet the objective. Based on this, the different public policies are analyzed through which the City intends to guarantee the right of every child to live in a family, and then determine their successes, shortcomings and recommendations.

PALABRAS CLAVES:

Derecho a vivir en una familia – hogares sustitutos – Consejo de los Derechos del Niño, Niña y Adolescente – adopción – medidas de protección integral de derechos y excepcionales.

KEYWORDS:

Right to live in a family - substitute homes - Council for the Rights of Children and Adolescents - adoption - comprehensive and exceptional rights protection measures.

ÍNDICE GENERAL

AGRADECIMIENTOS.....	2
RESUMEN Y PALABRAS CLAVES.....	3
INTRODUCCIÓN.....	6
PLANTEAMIENTO DEL TEMA.....	8
MARCO TEÓRICO.....	9
A. TRATADOS INTERNACIONALES. LEGISLACION NACIONAL. LEGISLACION DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES.....	9
- TRATADOS INTERNACIONALES.....	9
-LEGISLACIÓN NACIONAL.....	11
-LEGISLACIÓN DE LA CIUDAD.....	13
B. CAPACIDADES ESTATALES.....	15
C. PARADIGMAS DE INTERVENCIÓN ESTATAL.....	18
- RESEÑA HISTÓRICA.....	18
-MODELOS DE INTERVENCIÓN ESTATAL.....	20
I. PARADIGMA TUTELAR.....	21
II. PARADIGMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DEL NIÑO.....	22
METODOLOGÍA.....	25
DESARROLLO.....	28
A. POLÍTICAS PÚBLICAS CUYO OBJETIVO ES EL ACCESO Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS.....	28
B. POLÍTICAS PÚBLICAS ENFOCADAS EN QUE CADA NIÑO CREZCA EN UNA FAMILIA.....	29
- MEDIDAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL O MEDIDAS DE PROTECCIÓN ESPECIAL.....	30
- MEDIDAS EXCEPCIONALES.....	33

I.	MEDIDAS EXCEPCIONALES CON MIEMBROS DE LA FAMILIA AMPLIADA O PERSONAS AFINES.....	35
II.	MEDIDAS EXCEPCIONALES EN DISPOSITIVOS DE CUIDADO FAMILIAR O RESIDENCIAL.....	36
-	NIÑOS EN SITUACION DE CALLE.....	39
C.	POLÍTICAS TENDIENTES A GARANTIZAR QUE EL NIÑO VIVA EN UNA NUEVA FAMILIA: ADOPCIÓN.....	40
-	DIFICULTADES EN EL PROCESO DE ADOPCION.....	42
D.	POLÍTICAS PÚBLICAS CUANDO NO HAY FAMILIA DE ORIGEN, NI AMPLIADA, NI NUEVA FAMILIA: INSTITUCIONALIZACIÓN.....	43
E.	CONFLICTOS JURISDICCIONALES.....	45
	CONCLUSIONES.....	47
	REFLEXIONES FINALES.....	49
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	50
	ANEXOS	
-	ENTREVISTA NRO 1.....	53
-	ENTREVISTA NRO 2.....	60
-	INSUMO PERIODÍSTICO NRO 1.....	64
-	INSUMO PERIODÍSTICO NRO 2.....	67

INTRODUCCIÓN

El hombre es el único animal que desde su nacimiento y por un largo periodo de tiempo depende para sobrevivir del cuidado que le brinda otros humanos. El hecho de que un niño no vea satisfechas sus necesidades básicas tanto materiales (alimento, techo, abrigo), como afectivas, puede impedirle su pleno desarrollo físico, psíquico, intelectual y hasta llevarlo a la muerte. La familia es la institución que naturalmente está dotada para hacer frente a estos requerimientos y llevar a sus integrantes por medio de vínculos estables y sanos a la vida adulta. Sin embargo, en el mundo 8 millones de niños, niñas y adolescentes (en adelante niños), crecen y se desarrollan en ámbitos despojados del calor de la vida familiar. En América Latina y el Caribe son 240.000 (RELAF, 2016); en Argentina 9.096; y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son 694 (“Situación de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina”, 2018). Cuando en estas cifras reconocemos un rostro, un nombre, una historia, cobra primacía la necesidad de analizar el modo en que el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante CABA), protege y promueve el derecho de todo niño a crecer en una familia. De lo contrario, nos encontramos con 694 vidas que ven frustrado el desarrollo pleno de sus potencialidades, que padecen enfermedades físicas o psíquicas que podrían haberse evitado. Como comunidad nos perdemos de 694 ciudadanos sanos, productivos, creativos y sobre todo de una sociedad más equitativa. Por lo expuesto, la relevancia de este tema no es sólo subjetiva o emotiva. Que los niños crezcan en una familia tiene beneficios individuales y generales, pero sobre todo es responsabilidad de la sociedad velar por el cuidado de los más indefensos.

Ante la preeminencia de este tema, nos preguntamos cómo garantiza la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el derecho del niño a crecer en una familia. Partiendo de paradigma subjetivista y una metodología cualitativa, buscamos comprender el modo en que la CABA pretende garantizarle a cada niño su derecho a una familia, aún en los casos que lo ha separado de ella en vista a satisfacer su interés superior.

Para conocer los instrumentos que el Gobierno de la Ciudad ha puesto en marcha a fin de resguardar este derecho, hemos desarrollado en un primer capítulo el “deber ser” que prevén las normas de carácter internacional, nacional y locales, la necesidad de políticas públicas por medio de las cuales se concretiza la normativa y los requisitos a través de los cuales la misma debe estar investida para alcanzar los objetivos propuestos. Una reseña histórica nos permitirá comprender cómo ha evolucionado la concepción de la niñez, su cuidado y el rol del Estado desde que asumió la protección de la niñez (paradigma Tutelar y Protección Integral de los Derechos). Con esta base podremos adentrarnos en las políticas que ofrece la CABA cuando las familias no pueden garantizar las necesidades de sus hijos, desde las pequeñas hasta las vitales, siempre teniendo en miras que el máximo bienestar de un niño se da en un entorno familiar y las

opciones por medio de las cuales se pretende mitigar las consecuencias negativas de haber sido privado de dicho entorno.

Finalmente, luego de este proceso estaremos en condiciones de poder reconocer el modo en que el gobierno de la CABA ampara el derecho de los niños a vivir en una familia, los aciertos y los vacíos aún insatisfechos. De este modo nos hemos propuesto aportar conocimiento para que la política pública logre un mayor número de niños viviendo en un contexto de familiaridad.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN:

¿Cómo garantiza la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el derecho del/a niño/a y adolescente a crecer en una familia?

OBJETIVO:

Conocer, describir, identificar las políticas públicas de la CABA que tutelan el derecho de los niños a vivir en una familia.

HIPÓTESIS:

Si bien el derecho del niño a vivir en una familia está reconocido hace más de treinta años, es relativamente nuevo comparado con la concepción arraigada en la sociedad de considerar al niño objeto de derechos y no como sujeto de ellos. Este cambio radical de paradigma choca con la tradición cultural, la idiosincrasia administrativa y las capacidades reales del Estado. Todo lo cual llevaría a una tutela formal del derecho a desarrollarse en una familia que no se refleja en la realidad objetiva de los niños institucionalizados.

MARCO TEÓRICO

Como es propio de la forma de gobierno federal, la CABA se encuentra regida por leyes de distintas jerarquías. En primer lugar, la Ley Suprema es la Constitución Nacional y los tratados que hayan alcanzado igual rango. Por debajo nos encontramos con el resto de los tratados internacionales, las leyes dictadas por el Congreso de la Nación, las leyes emanadas de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los decretos del Poder Ejecutivo local. Es competencia de la Legislatura de la Ciudad y de los Decretos del Jefe de Gobierno dictar las normas que regulen el modo en que los derechos van a hacerse efectivos, las instituciones y las políticas públicas que se creen a tal fin.

A fin de facilitar la comprensión del tema, se expondrá un apartado con tratados internacionales, leyes del Congreso (Leyes Nacionales) y leyes de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Leyes Locales) y en cada apartado se desarrollara por aparición cronológica cada una de la reglamentación en lo referente al derecho de cada niño de crecer en una familia.

Es importante realizar una aclaración, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires nace como tal con la reforma constitucional del año 1994. Es a partir de ese momento que se le reconoce autonomía y una personería semejante al resto de las provincias de la República Argentina. Hasta entonces el territorio que hoy forma la CABA, se lo denominaba Capital Federal, el gobierno municipal lo encabezaba un intendente, designado por el Presidente de la Nación con acuerdo del Senado y del Concejo Deliberante; las leyes que lo regulaban eran las emanadas del Congreso de la Nación Argentina, amén de las ordenanzas para temas propiamente municipales. Por otro lado, que el Poder Judicial estaba en cabeza de Jueces de la Nación. En la actualidad existen resabios de este cambio de status de la CABA, principalmente en lo referente a la esfera judicial, donde hoy conviven jueces, fiscales y defensores con jerarquía federal, nacional y local, cuya competencia viene dada por la materia de los casos donde fallan. En materia de familia la jurisdicción corresponde a la Nación (Jueces Nacionales de Familia y Defensores Públicos de Menores e Incapaces). Se espera que en los próximos años la CABA goce de la plena Administración de Justicia dentro de su territorio, exceptuándose lo que constituya materia federal, a fin de que la CABA haga efectiva sus prerrogativas constitucionales.

A. TRATADOS INTERNACIONALES. LEGISLACION NACIONAL. LEGISLACION DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES.

TRATADOS INTERNACIONALES.

La primera vez que en el ámbito internacional se anunciaron los derechos del niño fue en 1948, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos

(DUDH), la cual actualmente goza de jerarquía constitucional. Los avances de este tratado son varios; por un lado, reconoce iguales derechos y personería jurídica a todas las personas sin ningún tipo de distinción, tampoco de edad. A su vez, de su contenido puede deducirse la obligación del Estado a garantizar el derecho de todo niño a vivir en una familia en tanto la DUDH prohíbe toda injerencia arbitraria en el seno familiar, la protección de los derechos indispensables para el desarrollo de una persona y una especial protección y asistencia a la infancia.

En 1959 la Argentina firma la Declaración de los Derechos del Niño, la cual fue aprobada por unanimidad de los miembros de las Naciones Unidas. El Principio VI, establece la necesidad de que todo niño crezca en un ambiente de amor y seguridad moral y material, y reconoce que el mismo se encuentra junto a sus padres. Fijando a continuación que solo por razones de excepcionalidad será separado de su madre.

En 1989 nace la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), la cual representa un hito en el derecho internacional al ser el tratado internacional con mayor número de ratificaciones, lo cual evidencia el consenso y la importancia de su contenido. Otra de las riquezas es que al tratarse de una Convención y no ya de una mera Declaración con principios programáticos, su contenido es obligatorio y operativo, por lo que los Estados partes deben adecuar su legislación interna a los principios y derechos contenidos en la misma. La CDN parte de la base de considerar a la familia como el ámbito natural para el crecimiento y desarrollo de cada uno de sus miembros, por ello en diversos artículos la protege y la promueve estableciendo obligaciones y responsabilidades que los Estados-Parte deben efectivizar. Entre ellas encontramos: el derecho de todo niño de conocer y ser cuidado por sus progenitores, el respeto de los vínculos familiares, no ser separado de sus padres contra la voluntad de ellos, la prohibición de toda injerencia en la vida familiar.

Estos derechos existen en la medida que la familia sea un ámbito de amor, comprensión, cuidado para que el niño pueda alcanzar la plenitud de sus capacidades y ser felices. Como correlato de los derechos del niño, nos encontramos con la obligación de los padres de proporcionar las condiciones de vida básicas para el desarrollo del niño y la obligación de no intromisión del Estado en el ámbito privado de la vida familiar. Pero cuando éstos no logran brindar el cuidado afectivo y material necesario, se habilita a los Estados partes a penetrar en el ámbito familiar a fin de resguardar el interés superior del niño. Esta intromisión está planteada como una asistencia a los padres a fin de preservar el núcleo familiar. Entre estas ayudas se proponen programas de apoyo basados en principios básicos de salud, higiene, nutrición, prevención de accidentes, asistencia material, medica, educación, etc. En hipotético caso que el niño padezca abusos físicos, psicológicos, sexuales, abandono, el Estado se encuentra habilitado a tomar medidas radicales a fin de resguardar su bienestar. De tal modo que el niño puede ser privado de modo temporal o definitivo de su medio familiar. En estos casos el Estado sustituye a los padres en la

responsabilidad de brindar al menor un ambiente adecuado para su desarrollo. La CDN propone como ámbitos seguros: hogares de guarda, la adopción, la kafala (para el derecho islámico), los cuales deben, en la medida de sus posibilidades, garantizar la continuidad del niño en su ámbito educativo, cultural, étnico y religioso. Cuando la separación es temporaria, la misma tiende a brindarle un lugar seguro al niño mientras se trabaja con su grupo familiar, a fin de revertir las situaciones que dieron origen a la medida de intervención. En este momento, el Estado cumple la doble función, por un lado asume el cuidado exclusivo del niño y por otro fortalece la familia.

La CDN fue aprobada por la Ley 23.849 del Congreso de la Nación Argentina, el 27 de septiembre de 1990 y desde 1994 forma parte del cuerpo normativo de la Constitución Nacional.

LEGISLACIÓN NACIONAL

Ley Nacional Nro. 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes fue sancionada en el año 2005. Esta ley tiene vigencia en todo el territorio de la República Argentina y concretiza los principios de la CDN y crea instituciones a tal fin. De su texto normativo se identifican tres momentos:

1. Derechos y garantías a que cada niño crezca en su medio familiar y cultural. Para ello responsabiliza a la familia de garantizarle al niño el ámbito adecuado para su desarrollo material, afectivo, espiritual. Paralelamente, el Estado debe asegurar políticas tendientes al fortalecimiento de las familias a fin de que puedan asumir dicha responsabilidad.
2. Se crea un Sistema de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, conformado por todos los organismos (nacional y local, público y privado), que intervienen en las políticas públicas tendientes a la protección y reparación de los derechos de los niños. Establece además los medios a través de los cuales se aseguran los derechos consagrados en la ley; para ello diferencia entre medidas de protección integral de derechos, medidas de protección y medidas excepcionales.

Dentro de las primeras nos encontramos con todas aquellas emanadas de organismos administrativos locales tendientes a resguardar y en su caso reparar los derechos de los niños. Estas medidas en ningún caso pueden considerar que la falta de recursos materiales de la familia del niño sea fundamento para apartar al niño de la misma. Por ello, ante falta de trabajo, vivienda, necesidades básicas insatisfechas, el Estado debe ayudar a fin de superar dicha situación y lograr el fortalecimiento de la familia.

Las medidas de protección son todas aquellos tendientes a que se logren las anteriores, como becas de estudio, apoyo escolar, programas de salud, a fin cuidar e instruir a las familias, tratamiento psicológicos para los niños y sus familias, asistencia económica, etc.

Las medidas excepcionales tienen lugar cuando el interés del niño exige apartarlo de su familia o el niño carece de un medio familiar. La característica principal de estas medidas es su temporalidad y cuya legitimidad depende de un control de la autoridad judicial competente en materia de familia. La ley establece un orden de prioridad en caso de que el niño necesite ser separado de su núcleo familiar. En primer lugar, se buscará su alojamiento dentro de su familia ampliada o con quien el menor tenga un vínculo de afinidad, en todos los casos si es posible se escuchará la voluntad del menor. Cuando esta opción no sea posible, se recurre a una forma convivencial alternativa, tratando de preservar el lugar donde el niño se desarrolla, respetando su origen étnico, religioso, lingüístico, etc. Estas medidas no son privativas ni sustitutivas de los vínculos de la familia de origen.

3. El Sistema de Protección Integral reconoce tres niveles de órganos administrativos, a saber:
 - Nacional: se crea la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, organismo especializado en materia de derechos de niños y adolescentes.
 - Federal: se crea el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, con competencia en todo el territorio de la Argentina a fin de diseñar y efectivizar políticas públicas.
 - Provincial (local): los organismos que cada provincia y la CABA creen a fin de ejecutar las políticas públicas.

El Código Civil y Comercial de la Nación, sancionado por la Ley 26.994 del año 2014, recepciona el espíritu de la CDN, al establecer como principios la prioridad del interés superior del niño, que todo niño sea escuchado y su convivencia en el grupo familiar de origen o ampliada. Dispone el instituto de la adopción a fin de garantizarle a un niño o adolescente su derecho a desarrollarse en una familia cuando el niño no tiene familiares conocidos o habiéndolos tenido han fallecido y no se han encontrado familiares; los padres tomaron la decisión de que el niño sea adoptado o teniendo familia se han agotado todas las medidas tendiente a que el niño conviva con la misma o con la familia ampliada. Existen otros casos de adopción, pero los mismos no son relevantes en el presente trabajo atento que los niños se encuentran gozando de la convivencia familiar. Comprobadas algunas de las situaciones antes mencionadas, el juez declara el estado de adoptabilidad del niño. En el mismo acto debe disponer dónde y quiénes cuidarán del niño hasta que se designe una guarda temporaria, esta situación no está regulada en el Código y dependerá de los convenios o instituciones que posea cada provincia, como pueden ser hogares de niños, familias de tránsito, etc. (generalmente los niños permanecen en la misma institución en la que estaban antes que se

declare la adoptabilidad). Paralelamente se inicia un proceso de búsqueda del nuevo grupo familiar, el cual puede estar conformado por personas casadas, en uniones convivenciales (del mismo o de distinto sexo) o unipersonales. Éste proceso concluye con la guardia temporaria del niño a favor de una familia, transcurridos seis meses de la misma se inicia el juicio de adopción el cual tiene por fin asignarle a la persona el estado de hijo y al adoptante el de padre y/o madre.

Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa de la Nación Nro. 27.149, sancionada en el 2015. La presente ley atribuye a los Defensores Públicos de Menores e Incapaces la capacidad de intervenir en el ámbito extrajudicial a fin de resguardar los derechos de los niños y adoptar medidas urgentes propias de su competencia cuando el representante del niño no lo hiciera.

Ley 27.364, sancionada en el 2017, crea el Programa de Acompañamiento para el Egreso de Jóvenes sin cuidados Parentales (PAE). Esta ley no pretende garantizar que el niño viva en una familia, sino que responde a las necesidades de aquellos jóvenes que crecieron privados de ella, a quienes el Estado no pudo garantizarles ese derecho. Los jóvenes que viven en hogares sustitutos, pueden voluntariamente acceder y permanecer en el programa. Pueden ingresar a partir de los 13 años hasta los 21 años. El programa está diseñado en dos etapas, la primera desde que se ingresa al programa y durante el tiempo que permanezca en el hogar, la segunda desde que egresa hasta los 21 años (extensible hasta los 25 si se acredita estar cursando estudios o capacitación en algún oficio o profesión), en este momento el joven tiene derecho a percibir una asignación pecuniaria correspondiente al 80% del salario mínimo, vital y móvil. A cada joven se le asigna un referente afectivo de una nómina o puede proponerlo el mismo beneficiario siempre que el adulto cumpla con los requisitos para estar inscripto en aquella. El referente tiene derecho a percibir un salario, cuya cuantía y pago depende de los organismos locales de implementación del programa. La ley obliga a cada referente a trabajar los siguientes objetivos: Salud, salud sexual, procreación responsable y planificación familiar; educación, formación y empleo; vivienda; derechos humanos y formación ciudadana; familia y redes de contención; recreación y tiempo libre; habilidades para la vida independiente; identidad, planificación financiera y manejo del dinero. De este modo se espera que el joven tenga herramientas emocionales, conocimiento y recursos económicos para hacer frente a los primeros desafíos de la vida adulta.

LEGISLACIÓN DE LA CIUDAD.

Ley 114 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires, sancionada en diciembre de 1998. Establece que todo niño debe ser criado y cuidado por su familia de origen y solo excepcionalmente crecerá en otro grupo familiar, priorizándose en este último caso que quien tenga la guarda provisoria de hecho posea un vínculo por consanguinidad o afinidad con el niño,

respetándose las costumbres locales y la opinión del infante. Sostiene el criterio que las carencias económicas de la familia de origen no son causal para la separación del niño de la misma y que en tanto la responsabilidad primordial de promover el desarrollo de los hijos incumbe a los padres, la CABA se compromete a prestarles el apoyo necesario a fin de que logren éste objetivo.

Asimismo, crea los organismos que tienen por misión la aplicación de esta ley y de la Convención de los Derechos del Niño. Ellos son:

-Consejo de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad: integra el área de la Jefatura del Gobierno de la Ciudad y goza de autonomía técnica, administrativa y autarquía financiera y tiene rango de Secretaría. Está compuesta por una Dirección Ejecutiva y un Plenario. La primera se forma por un presidente y un vicepresidente, la segunda la conforman los miembros de la Dirección Ejecutiva y un subsecretario de las Secretarías de Salud, Educación, Promoción social, Cultura, cinco profesionales en la materia designados por la Legislatura, cinco representantes de organizaciones no gubernamentales cuyo objeto sea niñez y adolescencia, representantes del Consejo de la Juventud, del Asesoría General de la Juventud y de las Defensorías de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescente. La misión del Consejo es definir su política anual de contenido transversal a la actuación de todo el Gobierno en todas las áreas que afecten el pleno desarrollo de los niños y adolescentes. También articula las distintas políticas públicas de los distintos sectores del gobierno y realiza el control y seguimiento de las mismas. Participa en el otorgamiento de personería jurídica de instituciones privadas, las supervisa y puede pedir la cancelación de la personería jurídica. Organiza y dirige el Registro Único de Aspirantes a Guarda con fines Adoptivos (RUAGA).

-Defensorías Zonales de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes: son organismos descentralizados del Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes cuyo ámbito de actuación son las Comunas. Su misión principal es ejecutar las políticas públicas específicas a fin de defender y resguardar los derechos de los niños y adolescentes, sus decisiones son el resultado del criterio interdisciplinario y participación de actores involucrados en el territorio. Se compone de un Consejo Consultivo, integrado por miembros de organizaciones oficiales y representantes de organizaciones barriales intermedias; un Equipo Técnico, formado por un trabajador social, un abogado, un psicólogo y dos promotores de derechos del niño propuestos por las organizaciones barriales con experiencia y especialización en la temática y una Unidad Administrativa. Las Defensorías Zonales propician todas las acciones tendientes a concretar los derechos contenidos en la Convención de los Derechos del Niño, dictamina en el otorgamiento de subsidios a grupos familiares, familia ampliada o miembros de la comunidad local para implementar medidas que garanticen los derechos de los niños; realiza investigaciones, diagnósticos, evalúa daños, proyecta consecuencias e impactos, brinda asesoramiento. Formulan recomendaciones a

organismos públicos o privados cuando puedan verse afectados los derechos de los menores de edad. Finalmente, son las encargadas de procurar que los niños que en forma transitoria y excepcional viven en hogares, vuelvan a convivir en su medio afectivo y social.

-Organismos de atención: son todos los entes estatales y privados que llevan a cabo programas de atención a niños y adolescente. Las organizaciones no gubernamentales tienen la obligación, además de tener personería jurídica, estar inscriptas en el Registro de Organizaciones Comunitarias y Organismos No Gubernamentales. Los organismos de atención son fiscalizados por el Consejo. Asimismo, la ley fija una serie de principios que los primeros deben cumplir, como ser respetar y preservar los vínculos familiares y la identidad de los niños y adolescentes, fortalecer la participación del grupo familiar en el proceso educativo, propiciar actividades culturales, deportivas, etc. abiertas a la comunidad, evitar el traslado a otras instituciones de los menores a zonas alejadas de su domicilio, evitar separar grupos de hermanos y en todos los casos brindar apoyo para que los niños puedan volver a su ámbito familiar y social.

Finalmente la ley obliga al Gobierno de la Ciudad a garantizar la partida presupuestaria suficiente para el cumplimiento de los objetivos planteados en la ley.

B. CAPACIDADES ESTATALES

Las políticas públicas son el medio por el cual el Estado interviene en la sociedad a fin de brindarle soluciones a una situación que considera problemática o a fin de fomentar un determinado comportamiento social que ve como beneficioso. Generalmente en el diseño y en la ejecución de una política pública pueden intervenir distintos actores, gubernamentales y otros de la sociedad civil.

Toda política para ser eficiente necesita ser dinámica, no puede repetirse de modo idéntico a perpetuidad, de lo contrario no habríamos avanzado en el objetivo propuesto. Por ello podemos identificar 5 etapas en la vida de una política: a) identificación del problema, b) formulación de soluciones, c) toma de decisiones, d) implementación y e) evolución. Realizada la evaluación puede redefinirse el problema o alguna del resto de las etapas y con ello generar una nueva política. Para que una política sea exitosa, es decir que hubiesen alcanzado los objetivos planteados, muchas veces no alcanza con que estas etapas se hayan diseñado e implantado de manera correcta. Sino que es necesario que el organismo que tiene a su cargo su ejecución goce de la suficiente capacidad estatal para llevarla a cabo.

Cuando se analizan las capacidades estatales algunos autores ponen el foco en el resultado obtenido. En esta línea nos encontramos con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2009), el cual la define como “las aptitudes necesarias para establecer y alcanzar sus propios objetivos”.

Puede que esta definición sea idónea cuando se analiza la capacidad de un ente cuyo fin sea la producción de determinada cantidad de bienes o servicios, por ejemplo vacunar contra la hepatitis a los menores de edad de un territorio determinado o producir determinada cantidad de energía. Pero la misma es insuficiente cuando se trata de políticas que, aunque determinadas en el espacio, involucran actores diversos y factores que no siempre pueden ser controlados por la entidad estatal, pero cuya influencia afecta notablemente en qué medida los objetivos planteados han sido alcanzados. Por lo que puede suceder que nos encontremos con una institución dotada de todos bienes necesarios para lograr las metas, pero que temporalmente dicha capacidad no se refleje en los resultados obtenidos. Algunos de los inconvenientes pueden ser de carácter económico, social, cultural, o la interdependencia existente entre distintas políticas, jurisdicciones y actores privados. Ésta es la línea seguida por Bertranou (citado en Completa, 2016), al decir que la capacidad de las agencias estatales depende de factores internos o constitutivos, como la voluntad política, y factores externos o contextuales, los cuales no hacen referencia a la capacidad técnica, y hasta se encuentran fuera del control y de la previsibilidad de la institución, pero que sin embargo influyen en su obrar cotidiano.

En este sentido, Alain Tobelem creó una metodología para evaluar las capacidades estatales llamado Sistema de Análisis de Capacidad Institucional (SADCI). La característica principal de este sistema es que la evaluación recae sobre las capacidades actuales de una institución, a fin de poder llevar a cabo un programa o proyecto en el futuro. Es decir que se analizan dos tiempos: el actual y el futuro a fin de poder resolver las posibles falencias con antelación a la implementación del mismo. Autores como Oscar Oszlak y Edgardo Orellana (1993) amplían el uso de SADCI, a instituciones de gestión ordinaria, tanto para analizar los resultados de una gestión del pasado como los actuales. Esta mirada sobre el análisis de las capacidades estatales nos permite evaluar aquellas políticas más complejas, que tienen en mira un cambio cultural, un bien común sostenido en el tiempo.

Oszlak (1993) se aparta de la definición de capacidad vinculada sólo a utilizar los recursos existentes del modo más eficiente, no basta con optimizar la relación causa-efecto. Cuando se refiere a recursos lo hace en un sentido amplio, abarcando los recursos humanos, tecnológicos, edilicios, rodados, entre otros, es decir: todos aquellos bienes involucrados en el proceso de producción de un bien o servicio y también aquellos que intervienen en la resolución de inconvenientes tanto hacia adentro, uno de los obstáculos más comunes es lograr que los objetivos del personal coincidan o se amalgamen con los de la institución, como hacia afuera, como ser lograr acuerdos y sumar voluntades de otros actores.

El SADCI, se construye teniendo en cuenta una matriz “socio-céntrica”, en la cual el Estado no es ya el único actor que brinda una solución ante un conflicto social, por el contrario también están presente sociedades civiles, religiosas, organizaciones no gubernamentales, ciudadanos particulares y hasta

distintas reparticiones Estatales atendiendo el mismo problema. Por un lado se multiplicaron la cantidad y variedad de bienes disponibles; pero por otro, exige poseer la aptitud para lograr la colaboración y la cooperación entre todos los actores intervinientes. En conclusión, el SADCI busca determinar la factibilidad (la posibilidad de lograr los objetivos planteados por la institución) y la viabilidad (si el proyecto podría tener vigencia en el tiempo). Asimismo, identifica seis dificultades que puede encontrar la institución que impediría lograr los dos requisitos mencionados con anterioridad. Ellos son:

- 1- Carencia en el ámbito normativo: la capacidad también viene dada por el marco normativo dentro del cual la Institución se desarrolla. De este marco es que surge la legitimidad para actuar, el procedimiento elegido para hacerlo, la disponibilidad de bienes, la distribución de competencia entre los distintos actores y dentro de la Institución y la posibilidad de rever los procedimientos aplicados a fin de adecuarlos al fin buscado.
- 2- Carencias en la vinculación con otras instituciones: en el caso que diversos actores intervengan en la ejecución de un proyecto, es necesario analizar si existe superposición de tareas y/o interdependencia, en tal caso si la colaboración existente posee déficit o no.
- 3- Carencias en la organización interna: consiste en la distribución de tareas y en la asignación de responsabilidades concretas, a fin de detectar superposiciones o lagunas que imposibiliten alcanzar el objetivo propuesto.
- 4- Carencias de bienes físicos y financieros: como ya expresamos con anterioridad, la institución requiere de bienes materiales sin los cuales es imposible concretar la misión de la misma.
- 5- Carencias en políticas de personal: las tareas son llevadas a cabo por los empleados de la institución, si ellos no están motivados, reconocidos, con remuneraciones coherentes puede generarse un cambio constante de personal, falta del mismo o desinterés.
- 6- Carencias en las facultades del personal: es necesario que el personal responsable de llevar a cabo las tareas posea un grado de conocimiento óptimo, habilidades, incentivo.

Oszlak hace una observación cuando el SADCI se extiende a la observación de agencias con gestión permanente. En estos casos, si bien la experiencia colabora en mejoras continuas, en pruebas y errores, también puede implicar una limitación de la capacidad cuando acarrea estructuras, idiosincrasias de otra concepción ideológica y quizás de una concepción opuesta a la que se pretende implementar.

En fin, sin un marco normativo claro y adecuado a la labor encomendada, sin recursos materiales y humanos, sin una clara distribución de competencias y responsabilidades hacia adentro y hacia afuera de la Institución y sin un procedimiento coherente con el bien a producir y con la aptitud de adaptarse a las nuevas necesidades que surjan, será imposible llevar a cabo la política pública encomendada. Pero aun poseyendo la Institución todos estos requisitos, requerirá además contar con el apoyo de la sociedad. Esto

se logrará cuando el bien producido responda a la necesidad real de la sociedad y gocen del apoyo de actores de la sociedad, del Estado y de organizaciones internacionales.

C. PARADIGMAS DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL.

El modo en que el Estado actúa ante un determinado problema depende de diversas concepciones filosóficas, ideológicas, políticas, mercantiles y situaciones coyunturales de un momento determinado de la historia, existiendo dentro de cada modelo los más diversos matices. A continuación analizaremos el comportamiento que la sociedad y las autoridades de cada época histórica asumieron respecto de procurar satisfacer las necesidades básicas de los niños u omitir tal comportamiento. Podemos analizar distintos periodos en la evolución social occidental respecto de la concepción de la niñez, su valor y por ende los derechos reconocidos a los mismos, aunque cabe aclarar que los límites no son tan taxativos y que a veces conviven situaciones contradictorias entre sí.

RESEÑA HISTÓRICA

En la Edad Antigua no se han encontrado registro que indique la existencia de algún instituto que la sociedad prevea para brindarle ayuda a los niños huérfanos o necesitados. Si bien en el Derecho romano existe la adopción, es necesario destacar que en Roma, dicho instituto no tenían en cuenta el bienestar del adoptado, sino muy por el contrario el interés del adoptante, *pater familias* sin descendencia. Por medio de ésta simulación legal una persona ajena al grupo familiar, formado por lazos de sangre, ingresaba en la familia del *pater*, de este modo el jefe de la familia podía transmitir su religión y garantizar la continuación de los ritos en favor de sus ancestros difuntos y de sí mismo en la vida más allá de la muerte; traspasar la herencia familiar y también su posición en la sociedad. Otra diferencia interesante es que el adoptado no era necesariamente menor de edad, ni carente de familia o de bienes. Cuando el Imperio Romano adopta al cristianismo como religión se produce un gran cambio en la sociedad, ya que cesa la necesidad de propagar el culto privado y comienza a circular la noción de piedad y las obras de misericordia con los necesitados.

El valor de los niños en este momento histórico queda en evidencia en que el infanticidio no es considerado un delito sino hasta ingresada la Edad Media, sin perjuicio de que en algunos lugares de Europa se continúa practicando aun en éste período. Las razones que llevaban a quitarle la vida a un niño podían ser malformaciones, escases de bienes para satisfacer sus necesidades, el no reconocimiento por parte del padre o hijos concebidos fuera del matrimonio. Asimismo, los padres tienen plenos poderes sobre sus hijos, pudiendo abandonarlos o venderlos como esclavos, práctica que en la mayoría de los Estados europeos es prohibida en a partir del siglo XII.

Durante la Edad Media, la tasa de mortalidad infantil es tan alta que las familias no consideran a los hijos hasta tanto no hayan superados los cinco años de edad, período en el que podían comenzar a realizar algunas tareas remuneradas. Durante el Renacimiento y con la Revolución Industrial, la situación de los niños en general mejora atento que ya no es necesaria su actividad laboral (sin perjuicio de la evidencia histórica de la existencia de niños trabajando en minas y en algunas fábricas), lo que repercute en mayor cantidad de horas de ocio y surge como consecuencia la necesidad de educarlos.

En los siglos posteriores, el estudio de la niñez comienza a cobrar relevancia. Uno de los mayores referentes fue Jean-Jacques Rousseau, quien en el siglo XVIII reconoce al niño no como un adulto en miniatura, sino como una persona en formación, registrando por ende la importancia de la educación tanto de los niños como de las niñas.

Sin perjuicio de estos pequeños avances en las condiciones de vida de los menores y su valía, durante este tiempo el cuidado de los mismos recae exclusivamente a cargo de su familia y depende de los recursos económicos, emocionales y valores morales de las mismas. Por ello, los huérfanos, se encontraban a la deriva, siendo principalmente la Iglesia Católica, a través de distintas congregaciones, quien le brindaba el cuidado de alimento y abrigo a quien se encontraba carente de una familia que lo ampare.

Podemos concluir que ni en el Derecho romano, ni en los Estamos modernos hallamos un interés estatal por procurar las necesidades insatisfechas de los menores de edad, sino que la misma sociedad, por medio de regulaciones mercantiles da una solución. Quien carecía de bienes para auto sustentarse, era vendido por sus deudores o por sus padres como esclavo, la esclavitud garantizaba un mínimo de bienes básicos, que por lo menos alejaban la muerte. Otro modo de paliar esta situación, como ya se mencionó con anterioridad, fue la aparición de instituciones de caridad, que brindaban ayuda a los necesitados motivados por razones de índole religiosa.

Fue recién al finalizar la Primera Guerra Mundial cuando, ante la gran cantidad de niños sin padres, surge la necesidad de actualizar el instituto de la adopción del derecho romano. El motivo no era transmitir la religión privada con sus ritos, sino la de brindar un hogar a los niños desprovistos del éste. Sin perjuicio de ello, durante casi un siglo el instituto de la adopción tuvo en miras principalmente el deseo y el derecho de los padres de tener un hijo y no el bienestar de los menores de edad.

La situación que se vivía en el territorio que hoy conforma la República Argentina no fue ajena a lo que sucedía a nivel internacional. En la época de la Colonia eran las sociedades filantrópicas quienes se hacían cargo de las necesidades de los sectores más vulnerable. Resulta especialmente ilustrativo por tratarse de un claro antecedente local los orígenes del Hospital General de Niños Dr. Pedro de Elizalde, otrora parte

del Protomedicato del Río de la Plata, fundado el 7 de agosto de 1779 y que fuera popularmente conocido como Casa Cuna, antiguamente Casa de Niños Expósitos. Recién en 1919, con el dictado de la Ley de Patronato Nro. 10.903, también llamada Ley Agote por el legislador que impulsó su sanción, el Estado asume un papel protagónico respecto de los niños huérfanos, abandonados, involucrados en hechos delictivos o que vivían en una situación de profunda pobreza material y/o moral. Esta ley fue un gran avance respecto de la protección de la niñez, atento que el Estado asume de modo directo y por primera vez dicha responsabilidad. En década de 1930 surge el Patronato Nacional de Menores cuya función principal era coordinar y centralizar las políticas públicas referidas a niñez en peligro material y/o con mal comportamiento el cual continúa creciendo a través de la creación de diferentes establecimientos en el territorio Nacional abocados a satisfacer las necesidades de un sector de la población.

Respecto del instituto de la adopción no fue proyectado por Vélez Sarsfield, por considerar que dicha ficción jurídica no se adecuaba a la idiosincrasia del pueblo argentino, sin perjuicio de que en la práctica las entregas de niños se hacían a través de las Sociedades de Damas de Beneficencia. Recién en 1948, motivado principalmente por la gran cantidad de niños huérfanos que dejó el terremoto acaecido en la Provincia de San Juan, se regula por primera vez la adopción.

A finales del siglo XX, con la Declaración de los Derechos del Niño, y de modo más contundente en 1989 con la Convención de los Derechos del Niño, que los Estados se comprometen de modo activo a respetar y promover el bienestar integral de los más jóvenes y a reconocerles progresivamente derechos de acuerdo a su capacidad. Con la nueva concepción, la adopción dio un gran giro al dejar de ser un derecho de los padres a tener un hijo para convertirse en un derecho del niño a crecer en una familia. Si bien se ha avanzado en el reconocimiento de los derechos de los niños, en la práctica existen diferentes situaciones que aunque prohibidas por la ley, son soportadas y hasta promovidas por algunos grupos sociales o económicos como la explotaciones sexual y laboral, el tráfico de niños, niños en situación de calle y niños viviendo en instituciones privados de habitar en una familia.

MODELOS DE INTERVENCIÓN ESTATAL

Es recién a partir del año 1919 que los Estados intervienen en la protección y cuidado de las necesidades básicas de los niños. Esta intervención asume dos modelos en la sociedad occidental, en un primer momento el papel fue de carácter más intervencionista en el ámbito familiar y corresponde al paradigma tutelar. A partir de 1983, la Convención sobre los Derechos del Niño establece un nuevo modelo, el de la protección integral de los derechos de los niños. A continuación describiremos las características principales de cada uno de estos regímenes, sin perjuicio de las distintas combinaciones que cada uno ha sufrido a lo largo del tiempo y en las distintas sociedades en las que se han implementado.

I. PARADIGMA TUTELAR

El sistema tutelar nace en Inglaterra, cuando durante la Revolución Industrial se pone en evidencia el abuso sufrido por los niños que trabajaban en las minas y se repudia los trabajos forzosos, maltrato y abandono al que estaban sometidos. Surge entonces la obligación del Estado de intervenir a fin de proteger la salud y satisfacer las necesidades de un sector vulnerable de la sociedad. Luego este concepto se extiende a la esfera penal, el primer antecedente lo encontramos en Estados Unidos, en el estado de Illinois, donde se crea el primer tribunal de niños cuya finalidad era intervenir en los casos de menores de edad, que en virtud de la situación de vulnerabilidad a la que estaban sometidos, se encontraban proclives a realizar actividades delictivas.

El sistema tutelar permite al Estado entrometerse en la esfera íntima de la familia en aquellos casos en que éstas no pueden garantizar cierta cantidad o calidad de bienes a su prole y también en aquellos casos donde las familias se encuentran viviendo en un estado de inmoralidad o han incumplido la debida vigilancia sobre sus descendientes, la cual ha tenido como consecuencia la comisión por parte de los niños de actos ilícitos. En estos casos, la potestad estatal consiste en asumir él mismo el rol que los padres no han podido ejercer, ya sea por la escasez de recursos materiales o por los actos deshonestos en los que se hubiesen encontrado inmiscuidos los padres y/o los niños. Este paradigma parte de considerar que los niños son como una hoja en blanco cuyo comportamiento puede corregirse y dirigirse en un determinado sentido y para lo cual recurre a la institucionalización de todos aquellos niños que no recibían de sus familias de origen estos lineamientos necesarios para llegar a la vida adulta. Nos encontramos ante una concepción paternalista del Estado, el que decide qué brindar a cada familia, cuáles son las familias que no cumplen con la expectativa y en su caso, provee él mismo lo que los niños requieren para un crecimiento ajustado a sus expectativas o necesidades.

La educación obligatoria sería un primer momento, menos invasivo, por medio del cual el Estado interviene en la vida familiar, garantizando un mínimo de formación intelectual, cultural, moral, etcétera de sus ciudadanos. En aquellos casos en que los niños no estuvieran recibiendo este mínimo de bienes deseados por la sociedad, sea por situación de abandono, pobreza, negligencia, situaciones de abuso, se habilita al Estado a asumir él mismo el cuidado y protección de los niños hasta que alcancen la mayoría de edad. Para llevar a cabo esta tarea se arma una estructura administrativa y judicial que garantice un piso de bienes para todos los habitantes.

La figura del juez es de vital relevancia en este modelo, pues es quien posee amplísimas facultades discrecionales a fin de determinar aquellos casos en que el niño o adolescente debe ser separado de su núcleo de origen, si lo tuviere, e ingresar a una institución estatal, como así también es el encargado de dar

a un niño en adopción, elegir a los adoptantes y controlar el estado del niño tanto dentro del instituto como en la nueva familia. Huelga decir que la familia de origen tiene muy pocas posibilidades de revertir las decisiones del magistrado.

Los institutos donde se albergar a los niños y adolescente generalmente eran espacios cerrados al contacto con la sociedad, en los cuales se hospedaban una gran cantidad de niños, se les satisfacía las necesidades básicas de alimento, salud, higiene, abrigo y un techo. Por otro lado, se les brindaba la educación obligatoria y el aprendizaje de un oficio por medio del cual lograr el autosustento cuando alcanzaran la mayoría de edad establecida por la ley.

II. PARADIGMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DEL NIÑO.

Durante 1960 y 1970 surgen movimientos intelectuales que critican la concepción vigente respecto de las instituciones de encierro. Asimismo, surgen nuevas teorías pedagógicas y psicológicas respecto de la niñez, sus necesidades, capacidades y el modo de acompañarlos hacia la vida adulta. Paralelamente, se produce un cambio en la sociedad donde el vínculo entre padres e hijos es más cercano y democrático; y por otro lado, el mercado comienza a ver en el niño a un consumidor, lo que lo lleva a tenerle mayor consideración. Toda esta situación favorece un quiebre con la concepción vigente respecto del modo de considerar a los más pequeños de la familia, es así que en 1983 los Estados firman la Convención sobre los Derechos del Niño y se comprometen a instaurar un nuevo orden en el ámbito interno. Se da inicio a la era de la protección integral de los derechos de los niños.

La diferencia primordial con el modelo anterior, es que se pasa de considerar al niño como objeto de derecho a sujeto de derechos. Esto no significa que antes de la CDN los niños fuesen considerados como cosas carentes de derechos, sino que al ser sujeto, es titular de ellos, puede exigir por sí mismo que se le satisfagan y el Estado es el responsable de garantizarlos. Mientras que en el sistema tutelar el niño no era oído y solo podía reclamar sus derechos por medio de sus representantes legales (padre, madre o tutor), ahora se le exige a las autoridades que toman decisiones sobre la vida del niño que, con anterioridad, se tenga un contacto directo con el interesado y que éste pueda expresar sus necesidades y su voluntad. Así, la autoridad debe valorar la opinión teniendo en cuenta su edad y capacidad a fin de alcanzar el interés superior del niño. Este es un principio rector de este paradigma y funciona como un faro que ilumina toda decisión sobre la vida del menor, tendiente a lograr la máxima satisfacción de los derechos del niño y para determinar este bien, el niño debe ser escuchado y tenido en cuenta sus deseos y anhelos.

Por otra parte, esta concepción reconoce un hecho de la naturaleza: la familia es la institución mejor capacitada para brindar desde el nacimiento toda la contención física, moral y afectiva que una persona

necesita para lograr el desarrollo pleno de sus capacidades y así ha sido desde el inicio de la humanidad. En primer lugar, dicha tarea es llevada a cabo por la madre y/o el padre, lo cual también es receptado por este sistema, al darle prioridad a los vínculos de sangre primarios (padre, madre, hijos y hermanos), sobre el resto de los vínculos por consanguinidad. En otras palabras, los padres tienen el derecho y la obligación de brindarles a sus hijos todo lo necesario hasta que llegue a la vida adulta. Por lo cual, el Estado deja de tener la potestad de inmiscuirse en la esfera íntima de la familia y asumir él mismo la educación y cuidado de los niños cuando la familia de origen no puede hacerlo; por el contrario, se compromete a colaborar con los padres a fin de que ellos puedan por sí mismos satisfacer las necesidades materiales, de salud y emocionales de su propia prole. Sólo cuando el interés superior del niño lo exija, será separado de su núcleo familiar primario, favoreciéndose que continúe viviendo con su familia ampliada, abuelos, tíos, primos o con quien tenga un vínculo de afinidad, padrinos, madrinas amigos de la familia. Solo en aquellos casos que carezca de estos referentes afectivos o los mismos no puedan o quieran hacerse cargo del niño, se lo alojara en establecimientos como hogares o familias sustitutas y se entenderá la adopción como una herramienta adecuada para que el niño pueda crecer en una familia, aunque distinta a su entorno. Este sistema reconoce también la necesidad del niño a conocer su origen y a crecer en el ambiente cuya cultura, raza, idioma y religión sea semejante al de su familia de origen, en virtud de lo cual ante un caso de adopción se priorizará la compatibilidad de estos aspectos. El reconocimiento de estos derechos del niño son una faceta más del paso de ser considerado objeto a sujeto de derecho. En el sistema anterior, que el niño adoptado conociera su historia de vida dependía de la voluntad de sus adoptantes. De este modo, era prioridad el derecho de los padres a tener un hijo cuando la naturaleza no los había provisto de uno, por sobre el derecho del niño a crecer en una familia. Hoy la necesidad a satisfacer es la del niño, en virtud de su estado de vulnerabilidad, y no la de los adultos.

Las instituciones que albergan a los menores cuando su núcleo afectivo no puede hacerlo, ya sea de modo temporario o definitivo, son diametralmente distintas a las correspondientes al sistema tutelar. Mientras que en estas últimas son grandes instituciones que albergan a cientos de niños y se encuentran cerradas a la comunidad, en el sistema de protección integral se busca que los niños vivan en familias de acogidas o en establecimientos con un promedio de 12 niños, cuya dinámica sea lo más parecida posible a la de una familia. Estos espacios no se encuentran cerrados a la sociedad, los niños van a las escuelas barriales con otros niños y se incentiva a que realicen actividades deportivas y culturales propias de las comunidades a las que pertenecen. Otro cambio significativo es que en el sistema de protección integral, la figura del juez deja de tener la preeminencia que tenía en el sistema anterior, quedando en su cabeza sólo algunas potestades que varían según la implementación que se haga en cada jurisdicción, pero que en el ámbito local deben circunscribirse a un mero control de legalidad sobre los actos de la autoridad administrativa. En nuevo modelo propone que sea el poder ejecutivo por medio de organismos especializados quien

diseñe y ejecute las políticas públicas requeridas a fin de resguardar y restituir los derechos consagrados en la CDN.

METODOLOGÍA

El ser humano en sí mismo es un sujeto complejo, lleno aristas, facetas y sobre todo voluble. La realidad social, como resultado de la interacción de dos o más seres humanos, potencia esta complejidad, por lo que pretender encasillarla o predecirla en normas abstractas nos parece imposible. Por ello, para la realización de la presente investigación, partimos desde un ángulo constructivista, aceptando que las conclusiones a las que lleguemos van a estar teñidas en parte por nuestra esperanza en el género humano, en que la vida de los niños no está determinada por la familia en que nació y sí, admitiendo que puede estar condicionada. Razón por la cual una política pública eficiente en la materia podría reparar los daños sufridos por los niños o al menos satisfacer sus necesidades cuando su familia se encuentra incapacitada para realizarlo. Sabemos que sólo podremos acercarnos a conocer parte de una realidad inabarcable, aunque exista el deseo de poder controlarla o de encontrar una única solución definitiva. Nos enrolamos en una metodología cualitativa, partiendo de una premisa ideal: “la familia es el mejor lugar para el desarrollo de un niño”, premisa sostenida por los tratados internacionales, las leyes de la Nación y la ley local, para luego de efectuar un proceso inductivo, explorar cuáles son las políticas públicas que se aplican a fin de alcanzarla cuando la misma no se da de modo natural en todas las familias que habitan la CABA. De este modo, pretendemos conocer las herramientas reales que se aplican en los casos particulares, los aciertos y falencias del caso.

El método elegido es el estudio de caso, por entender que es el que mejor se adapta a nuestras expectativas. Yin (s.f) afirma que “el estudio de casos permite una investigación que conserva lo holístico y el sentido característico de los eventos de la vida real” (p.3). Este método nos es propicio atento a que admite el estudio de los eventos contemporáneos donde el investigador carece de control, máxime al tratarse de una realidad tan compleja como la que pretendemos estudiada. En efecto, participan en ella una multiplicidad de actores, tanto de la esfera civil como estatal (y dentro de ésta última organismos pertenecientes a la ámbito administrativa y judicial); donde también influyen las más sorprendentes variables que condicionan a una familia, en un aspecto intrínseco (la falta de trabajo del/ de los progenitores, poseer o no familia ampliada, problemas de adicciones, etc.) y extrínseco (como ser las circunstancias económicas, sociales y morales que atraviesa la sociedad); y atento a las herramientas que dispone la CABA para hacerle frente. El método de caso nos permite valernos de evidencia cuantitativa y cualitativa, a la vez que no siempre necesita incluir las observaciones directas y detalladas como una fuente de evidencia (Yin, s.f).

Nos hemos propuesto comprender cómo el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires lleva a la práctica aquello a lo que se comprometió con la Ley 114, a lo que lo obliga la Constitución Nacional y la Ley 26.061; es decir, cómo le garantiza a cada niño y adolescente vivir en una familia, para que pudiendo

conocer esta realidad, sus fortalezas y debilidades, podamos realizar recomendaciones sobre esta política pública con el fin de optimizarla y que más niños crezcan en un ambiente familiar.

A fin de circunscribir nuestro caso de estudio, utilizaremos un criterio legal-formalista respecto de quienes son los sujetos y cuál el objeto de la política pública analizada, como así también el período de ejecución. Nuestro ordenamiento jurídico establece que es menor de edad toda persona desde la concepción hasta los dieciocho años, momento en que alcanza la mayoría de edad (Ley 26.994), exceptuándose los menores emancipados. Sin perjuicio de ello, es bueno aclarar que en la práctica, la política se extiende a las personas más allá de los dieciocho años cuando viven en hogares residenciales y carecen de las herramientas necesarias para valerse por sí mismas, hasta tanto puedan adquirir dicha madurez. Los niños y sus padres, en el caso de que los hubiera, deben residir dentro de los límites geopolíticos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. De este modo, se analiza el período que transcurre entre el año 2015 a 2019. Si bien esta política nació con la sanción de la Ley 114 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires, en tanto que ésta adopta los lineamientos establecidos por la CDN al ámbito local y crea los organismos de aplicación, la política no se aplicó inmediatamente. Así es como, en la actualidad, más de veinte años después de su sanción, encontramos resabios de la Ley de Patronato de Menores, la cual fue sancionada en 1919 y respondía al paradigma Tutelar.

Las técnicas utilizadas han sido el análisis de fuentes legales, en tanto reflejos de lo social y proyectos por los cuales se busca encausar el comportamiento; análisis de los informes, datos y propuestas que realiza el gobierno de la Ciudad por medios oficiales; y a la par, análisis de los informes y artículos realizados por organizaciones no gubernamentales que promueven los derechos de los niños. Hemos utilizado las estadísticas oficiales de la CABA (Observatorio SIPROID, anuario estadístico 2018) y de Nación (Situación de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina. Relevamiento nacional, actualización 2017). Los datos aportados por estas fuentes han presentado en muchas oportunidades un desafío. En este sentido, la Ciudad no ofrece toda la información necesaria con la que nos hubiese gustado contar para lograr una mejor aproximación a la realidad; por ejemplo, brinda el dato de los aspirantes a ser padres adoptivos ingresados en el 2018 y los niños que viven en hogares sustitutos, pero no desagrega el dato de cuántos de esos niños tienen declarado su estado de adoptabilidad. Tampoco es posible acceder a todos los datos diferenciados entre la Nación y la Ciudad. Una dificultad semejante nos encontramos con algunas publicaciones de organizaciones no gubernamentales, que presentan información en sus páginas institucionales con el propósito de causar impacto, pero no informa el año de la publicación o expresa en dólares los gastos realizados por el Estado entre mantener a un niño viviendo en una familia sustituta y un hogar de niños. Así, al convertir a dólares un valor histórico en pesos, sin

siquiera imputar el año, contamos con información inexacta, a poco que uno la confronte con el escenario inflacionario que sufre nuestro país. Ello vuelve casi imposible ponderar cuántos recursos son efectivamente destinados, sin perjuicio de lo cual esa información no ha sido descartada ya que consideramos que su aporte es reflejar la diferencia de costos entre un modelo de dispositivo y el otro. Tampoco existen datos oficiales respecto de cada uno de los programas utilizados por la CABA para llevar a cabo la política propuesta, simplemente hemos podido acceder a la descripción que el propio Gobierno realiza de ellos, a opiniones respecto de su eficacia, proveniente de personas que trabajan en el sector y a la propia experiencia. Se carece de información referente a su evolución, eficacia, dificultades de su implementación y los resultados obtenidos. Algunos de ellos, como Programa de Acompañamiento para el Egreso de Jóvenes sin Cuidados Parentales, comenzó a aplicarse en el año 2019 y es normal que sea imposible producir una evaluación del mismo, pero hay otros programas con más antigüedad que no han sido evaluados.

Finalmente, hemos recurrido a entrevistas abiertas, una de ellas con cargo jerárquico dentro de la Administración Pública local, más precisamente en uno de los organismos encargado de llevar a cabo la política bajo estudio. Consideramos que su aporte era valioso al tener una mirada general de toda la política. Asimismo, hemos entrevistado a una persona con experiencia en dos hogares de niños de la Ciudad, cada uno de ellos con diferentes características y modalidades y también en organismos estatales territoriales.

DESARROLLO

En el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se han sucedido los paradigmas tutelar y de protección integral respecto de la asistencia a los niños y a su derecho a vivir en una familia. Si bien la CABA nace jurídicamente con la reforma constitucional del año 1994, existe una continuidad en muchas materias entre lo que era la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y la CABA, de lo que no escapa el cuidado de los niños. Es decir que la CABA no es ajena a lo que sucedió con anterioridad al año de su creación, ya que heredó muchas de sus instituciones, su idiosincrasia, burocracia y principalmente la sociedad que la compone con sus fortalezas y debilidades.

La Legislatura de CABA fue una de las primeras dentro del territorio argentino en adecuar sus normas a los principios establecidos en la Convención de los Derechos del Niño. Lo hizo con la Ley 114 del año 1998. Sin embargo, la instauración del sistema de protección integral fue paulatina y aún hoy hay resabios del sistema anterior, tal es así que éste último estuvo vigente a nivel nacional hasta el año 2005, momento en que fue derogado por la Ley 26.061.

Por medio de la Ley 114, la CABA asume la responsabilidad de garantizarle a los niños de la Ciudad el pleno goce de sus derechos, entre ellos el de permanecer conviviendo con su familia de origen, en tanto este sea un ambiente adecuado para el desarrollo físico y emocional de sus integrantes. Asimismo, ilustra el acatamiento a la CDN al disponer que la escasez de recursos materiales no puede ser motivo suficiente para que el Estado intervenga separando a los hijos de sus padres, para asumir él mismo la crianza de los niños. Muy por el contrario, cuando una familia no puede brindar todos los cuidados materiales y psíquicos para el desarrollo de sus hijos, el Estado se compromete a colaborar con ella a fin de brindarle las ayudas necesarias para que ella pueda por sí misma asistir a su prole.

Una política de carácter social enfocada en los derechos de los niños, tendiente a que desarrollen una vida saludable, tanto física como emocionalmente, es una política con contenido transversales a distintos organismos del Estado. Por ello podemos diferenciar distintos niveles de intervención:

A. POLÍTICAS PÚBLICAS CUYO OBJETIVO ES EL ACCESO Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS.

Nos encontramos con el primer nivel de intervención, el cual tiene en miras a todos los niños de la CABA. Por medio de estas políticas, las familias puedan acceder a bienes que no pueden brindar por sí mismas a sus hijos. Algunas de estas políticas (Ministerio de Educación e Innovación, 2019), son: el acceso a la educación por medio de jardines maternos, escuelas infantiles, jardines de infantes comunes e integrales, educación primaria y secundaria con sus variantes de educación media, técnica y artística. Para el

desarrollo lúdico (Ministerio de Cultura, 2019), se ofrecen propuestas artísticas a partir de los cuatro años las cuales se realizan en los centros culturales barriales de la CABA; (Subsecretaría de Deportes, 2019) actividades lúdicas y deportivas a través de juegos en las plazas, las colonias de verano, polos deportivos; (Ministerio de Salud, 2019) prevención de enfermedades con el calendario de vacunación obligatorio para los niños y mujeres embarazadas, la realización de estudios obligatorios a los recién nacido, controles de salud en escuelas públicas primarias y charlas instructivas destinadas a los niños, docentes y padres, centros de asesoramiento sobre salud sexual y reproductiva. En el caso en que se padezca una enfermedad, se brinda el acceso a los hospitales con atención gratuita.

Un requisito fundamental para el crecimiento sano de un niño es habitar en una vivienda digna. Para ello el Instituto de la Vivienda de la Ciudad ofrece distintos créditos hipotecarios para acceder a la primera casa como para su refacción. En aquellos casos que las familias no logran cumplir los requisitos de estos planes, el gobierno procura ayudas que facilitan el alquiler de una vivienda. A las familias cuyos recursos son menores y por lo cual muchas veces se encuentran viviendo en situación de calle, se les brinda la posibilidad de acceder a un parador o refugio, donde además de pasar la noche, pueden higienizarse, alimentarse, ser asesorados por profesionales. Hay paradores que reciben a familias (Parador Costanera Sur); a mujeres y a estas se le permite el acceso con hijos menores de edad (Parador Azucena Villaflor); y paradores que sólo reciben a varones (Parador Retiro y Beppo Ghezzi). Es una política que no se propone solucionar lo habitacional, sino asegurar un paliativo inmediato a una necesidad, ya que no promueve un ambiente estable para que un niño conviva con su familia.

Una propuesta cortoplacista, pero que se adapta un poco mejor a las necesidades familiares son los subsidios habitacionales. Estos se conceden por el plazo de seis meses y permiten que las familias se alojen en alguna pensión, si bien no es renovable el plazo, uno de nuestros informantes nos comparte que por medio de los recursos de amparo interpuestos por las familias que gozan de este beneficio, los jueces lo prolongan en el tiempo.

Además de estos recursos brindados por el Estado, también hay propuestas de organizaciones no gubernamentales, de la Iglesia Católica y asociaciones civiles que colaboran con asesoramiento a los padres (en diversos temas como salud, higiene, alimentación, estimulación); con lugares de contención y juego para los niños, con alimentos, ropa y ayuda escolar.

B. POLÍTICAS PÚBLICAS ENFOCADAS EN QUE CADA NIÑO CREZCA EN UNA FAMILIA.

Algunas familias pueden brindarles a sus hijos un ambiente de felicidad para que ellos crezcan saludablemente, sea ello por sus propios medios y a veces también recurriendo a las políticas públicas

enunciadas en el apartado anterior. Otras familias no pueden lograrlo por si mismas, ello debido a las más heterogéneas realidades, como ser desde que un chico no este escolarizado hasta violencia física y/o sexual. Los motivos por los que una familia es incapaz de brindar esta contención, son igualmente amplios, desde situación de abandono real, familias viviendo en situación de calle, el uso de estupefacientes por parte de los padres, discapacidad de los mismos, negligencia, ignorancia, etc.

Frente a una situación de vulneración de los Derechos de los Niños, la Ley 26.061 establece que deberán adoptarse dos tipos de medidas: Medidas de Protección Integral de Derechos o de Protección Especial y Medidas Excepcionales o de Internación, ambas tendientes a la prevención, protección, resguardo, reparación y restitución de los derechos de cada niño.

MEDIDAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL O DE PROTECCIÓN ESPECIAL:

Son el corazón del paradigma de protección integral de los derechos del niño. Tienen lugar ante la amenaza o transgresión de los derechos del niño a fin de salvaguardar, restablecer o remediar las consecuencias de aquella acción. La vulneración de los derechos puede ser acometida por el Estado, la sociedad, otras personas ya sean menores o mayores de edad y hasta por la propia familia. En el caso en que sea esta última quien agrede u omite cumplir con sus deberes y cuando es causado por la falta de recursos económicos, ya sea con carácter temporario o permanente, no se autoriza la separación del niño de su familia de origen o con quien tiene lazos afectivos. Este es el gran salto cualitativo con el sistema anterior, para el cual la situación de miseria hacía deducir que el niño estaba expuesto a peligro moral y ante la posibilidad inminente de cometer hechos ilícitos; es decir, criminalizaba la pobreza. Las medidas de protección especial buscan que cada niño viva en una familia y que esta familia sea la de origen, ello en base a que las necesidades de un niño solo pueden ser satisfechas por un referente afectivo estable, vínculos que se generan típicamente en una familia.

Quienes llevan a cabo la política en el terreno son las Defensorías Zonales de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, las cuales actúan convencidas de que una medida tomada oportunamente evita que un niño sea separado de su ámbito afectivo. Las defensorías zonales pueden tomar contacto con la problemática de modo directo o indirecto. El primero tendría lugar en el caso en que un niño, sus padres, representante legal o algún otro familiar o vecino concurran a denunciar la violación de un derecho a la misma defensoría zonal o que ésta tome conocimiento por si misma de tal vulneración de derechos. El modo indirecto es amplio, según nuestro informante la mayoría de las denuncias se encauzan por medio de la Guardia Jurídica Permanente, la que recibe las denuncias desde la Oficina de Violencia Doméstica, ya sea que el niño sufra violencia directa o indirectamente; las escuelas de la Ciudad, del Ministerio de Salud, del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, de otras áreas del CDNNyA, del personal dependiente de

las fuerzas de seguridad o de otras instituciones públicas o privadas tanto locales como nacionales, de la Provincia de Buenos Aires y, finalmente, de la línea telefónica 102. Tanto la Guardia Jurídica Permanente como la Línea 102 y las defensorías zonales integran el CDNNyA. La diferencia principal entre las defensorías y la Guardia es que ésta atiende los casos de urgencia.

Según los datos publicados por el Observatorio SIPROID (“Anuario Estadístico 2018”), en dicho año se iniciaron 10.748 solicitudes de intervención del CDNNyA. Nos detalla que 5.847 intervenciones fueron solicitadas por organismos de la CABA, algunos de los datos más relevantes son: 1.722 por el Ministerio de Educación y 981 por el Ministerio de Salud, por demanda espontánea 678 y 557 por el Ministerio de Justicia y Seguridad. Los requerimientos iniciados por la Nación fueron 4.734, de los cuales 4.383 correspondieron al Poder Judicial y 138 los inició la Provincia de Buenos Aires,

Según nuestro primer informante, no existe un protocolo que determina el modo de actuar de las defensorías zonales, sino que se van brindando ayudas según las características de cada caso y tratando de que las familias y los niños sean parte de la solución a la que se llega, de modo que no sea algo impuesto, sino construido entre todos los intervinientes. Esto pone en evidencia la necesidad de personal idóneo en las defensorías, así como en otras áreas del CDNNyA. Por un lado, se trata de una realidad que es necesario poderla percibir en su complejidad para gestionar los recursos necesarios a fin de lograr la satisfacción de los derechos del niño, lo cual se logra con capacitaciones y experiencia. En este último año, se ha podido avanzar en evitar la rotación constante de personal que impedía la formación de agentes competentes, en tanto que el gobierno de la CABA ha dotado al CDNNyA de una planta orgánica que se cubrirá por concursos públicos y no ya por contratos temporarios como venía sucediendo, a lo que alude el primer informante.

Durante el año 2017, la medida que se adoptó con mayor frecuencia fue “cuidado de la niña, niño y adolescente en su propio hogar, orientando y apoyando a los padres, representantes legales o responsables en el cumplimiento de sus obligaciones, juntamente con el seguimiento temporal de la familia y de la niña, niño o adolescente a través de un programa” (Situación de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina, 2018, p.15). La segunda medida más utilizada fue “inclusión de la niña, niño, adolescente y la familia en programas destinados al fortalecimiento y apoyo familiar” (Situación de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina, 2018, p.16).

Esta información es interesante en tanto confirma el paradigma de la protección integral, ya que no son las ayudas económicas lo que las familias más necesitan para satisfacer las necesidades de los niños, no es la pobreza sinónimo de vulneración de los derechos, como tampoco la riqueza es garantía de satisfacción de los mismos. Pero nos resulta insuficiente atento que no especifica ni describe cuáles fueron los programas

utilizados para alcanzar estos objetivos. Probablemente esto se debe a que al ser una estadística a nivel nacional las categorías utilizadas buscan abarcar la totalidad de los programas, los cuales varían de una jurisdicción a otra. Estos datos nos reflejan el éxito de las medidas de protección integral para alcanzar el objetivo planteado, sin que podamos deducir el cómo se ha logrado dicho objetivo.

El CDNNyA tiene por función principal coordinar todas las políticas públicas referentes a niñez que tienen lugar en el territorio de CABA, pero no es el organismo responsable de la aplicación de cada una de ellas. Por ello, como surge de la primera entrevista del anexo, en caso de que un niño no se encuentre escolarizado, no es el CDNNyA quien le brinda la vacante, sino que le informa donde tiene que asistir, cuál es la documental necesaria, en qué horario y demás datos necesarios para que los padres soliciten el beneficio. En algunos casos y viendo la necesidad de los padres, hasta se los puede acompañar a que realicen algunos trámites a fin de prestarles una ayuda más personalizada si es necesario, pero es el adulto quien debe requerir el beneficio. Sí interviene en el caso que algún organismo estatal le vulnere un derecho al niño, como sería el caso de la negación de una vacante en una escuela.

La función principal de las defensorías zonales es brindarles a los padres que desean cuidar a sus hijos, todos los recursos para llevar a cabo la crianza. A veces consiste en gestionar una vacante en algún jardín maternal para que los hijos mayores no abandonen la escuela por cuidar a sus hermanos más pequeños mientras que sus padres trabajan, buscar clases de apoyo escolar para los hijos cuando los padres no pueden o no saben brindar esta ayuda en lo académico, asesorar sobre subsidio por invalidez, subsidios habitacionales, Asignación Universal por Hijo, gestionar DNI, entre otros. Hay casos de vulneración de derechos mucho más graves como el abuso sexual y físico. Cuando éste proviene directamente de uno de sus ascendientes, se trabaja con el otro progenitor (en caso de tenerlos, de que quieran intervenir y no sea cómplice), para que el menor salga de la convivencia con su agresor y comience a vivir con el otro progenitor. Solución semejante se busca cuando el/la maltratador/a es la pareja de uno de los padres del niño y la madre o el padre involucrado no termina la relación sentimental.

No existe un tiempo fijado por la ley para que estas medidas que aspiran al fortalecimiento de la familia se lleven a cabo. El acompañamiento a las familias no tiene límite. La media es la situación de vulneración de los derechos del niño. El riesgo sobre esos derechos y una familia demuestre interés y efectivamente vaya afianzando su rol, son variables que determinan la continuidad de un caso.

Lamentablemente, no existen datos concretos respecto del éxito de cada una de las medidas de protección, pero sí podemos conocer, según Observatorio SIPROID (s.f), que: durante el año 2018, del total de denuncias realizadas, el CDNNyA restituyó a los niños sus derechos vulnerados en el 22% de los casos, pero un 41% de casos no fueron abordados por pérdida de contacto con los denunciados. Esto puede

deberse a que muchos de los requerimientos se hacen por la Línea 102, lo que puede dificultar que la persona quiera dar datos por miedo, vergüenza. En el 19% de los casos, no se consideró que hubiese una vulneración de derechos, el 8% correspondía a otra jurisdicción, 5% finalizaron porque los niños adquirieron la mayoría de edad y el 5% restante por otros motivos. Llama poderosamente la atención la cantidad de causas que no son atendidas (41%), si bien este dato puede estar engrosado por multiplicidad de denuncias o incluir casos donde no hay una real vulneración de derechos o existan mayores de edad, etc., igualmente sigue siendo lo suficientemente grande como para ser ignorado, presumiendo una cantidad importante de niños a los que el CDNNyA no les podría brindar asistencia. Esto necesariamente nos debe conducir a replantearnos el modo en que esta política llega a la sociedad.

MEDIDAS EXCEPCIONALES

En la CABA (Situación de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina, 2018), la primera causa de aplicación de estas medidas es la violencia y el maltrato sufrido por los niños ya sea por uno o ambos de sus progenitores, la segunda es el abandono que realizan los padres de sus hijos. En estos casos y en aquellos donde las medidas de protección integral no hayan logrado los frutos esperados, evaluando la gravedad de la vulneración de los derechos del niño lo amerite, la autoridad administrativa podrá aplicar una medida excepcional tendiente a que el niño recupere el goce de sus derechos. Esta medida consiste en separar por un tiempo determinado al menor del núcleo familiar en el cual sus derechos han sido avasallados y alojarlo en un dispositivo que garantice sus derechos básicos.

En primer lugar, se buscará que el niño quede al cuidado de un miembro de la familia ampliada, como por ejemplo abuelos o tíos. En caso en que no se pueda contactar con ellos, los mismos estuviesen imposibilitados o simplemente no quisieran albergar en su casa al menor, se buscará a otros referentes con los cuales el pequeño tenga un vínculo; pueden ser padrinos, amigos de la familia o algún miembro de su comunidad que desee albergar al niño durante el tiempo que dure la medida de excepción. Siguiendo los principios consagrados por la CDN, se oír al niño respecto de quién prefiere que se le otorgue su guarda temporaria. Que el niño sea oído no significa que se hará lo que él quiere, sino que tiende a corroborar si su voluntad coincide con la mayor satisfacción de sus derechos. Solo en el caso en que no exista alguna persona cercana al niño que pueda cuidarlo, se recurrirá a un (Situación de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina, 2018, p.40) “dispositivo de cuidado residencial (institutos, hogares, hogares convivenciales, residencias juveniles, casa hogares, etc.) y de cuidado familiar (familias cuidadoras- también llamadas: de acogimiento, solidarias, sustitutas, de tránsito, pequeños hogares, etc.)” para que contengan al niño hasta tanto se resuelva la situación con la familia de origen. Para estos últimos caso, como ya hemos mencionado, la ley establece algunos requisitos a tener en cuenta en el momento de la selección de quien cuidará a la persona del niño. Se debe priorizar que continúe con su educación en el

establecimiento que venía haciéndolo, se tenga en cuenta su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico. Lamentablemente, según detalla nuestro informante, en la práctica el niño va al hogar en el cual tenga plaza, aunque este quede alejado de su domicilio, dificultando la revinculación con su familia de origen. Estos principios tienen posibilidad de ser aplicados en la medida que haya vacantes en distintos hogares.

Al tratarse de una medida extraordinaria, la autoridad que la aplica, en general las defensorías zonales o la Guardia Jurídica Permanente, debe notificar a la autoridad judicial, juzgado de familia de la Nación, en un plazo de 24 horas desde que se dictó la medida. El juez se encuentra habilitado para controlar la legalidad o no de la medida, no la medida en sí misma, y posee un plazo de 72 horas, desde que fue notificado para resolverla, plazo en el cual podrá llamar a los interesados a una audiencia. Concedida o no la legalidad de la medida, se notifica la misma en el término de 24 horas al organismo administrativo; en el caso de denegarla, las defensorías podrán aportar nueva prueba. Si el juez declara la legalidad de la medida, el chico sale de la esfera de su núcleo familiar, sea para vivir con su familia ampliada, alguien de su entorno, en una familia sustituta o un hogar de niños. La misma se adopta por un plazo de tres meses, durante el cual se intenta revertir la situación por la cual el niño fue separado de su familia. Si al cabo de este período se ha trabajado con su familia pero aún no se dan las circunstancias para reanudar la convivencia, la medida podría renovarse por otros tres meses más. Vencido este plazo de ciento ochenta días, el Código Civil y Comercial exige que el organismo administrativo se expida sobre la situación de adoptabilidad del menor. Sin embargo, en caso de que lo considere conveniente, puede prorrogarse la medida por otros tres meses. Es necesario destacar que la adoptabilidad no podrá dictarse si algún familiar o referente afectivo decide hacerse cargo de la guarda o tutela del niño.

Las medidas de protección integral en la Ciudad (Situación de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina, 2018) duran en la mayoría de los casos más de ciento ochenta días, lo que según nuestro informante refleja la intención de agotar todas las posibilidades que otorga la ley para que el niño vuelva a convivir con su familia de origen. En efecto, para el CDNNyA, su intervención es exitosa cuando el niño vuelve a vivir con su familia de origen y no cuando queda bajo la guarda de otra familia cercana a sus afectos, ni la adopción y mucho menos que tenga que vivir en un hogar institucionalizado.

Los plazos legales generan sentimientos contradictorios, un mismo informante nos explica que son insuficientes para algunos casos, como padres con adicciones, donde los tratamientos implican un período de tiempo mayor de ciento ochenta días. Por otro lado, nos expresa que gracias al acortamiento de los plazos esto ha permitido que los chicos pasen menos tiempo institucionalizados, ya que al declararse la adoptabilidad, pueden iniciarse la búsqueda de una nueva familia. En el mismo sentido, la Fundación Sur Argentina (2017) afirma: "...el deficiente funcionamiento de los distintos Sistemas de Protección en las

provincias argentinas torna al plazo de seis meses insuficiente para generar las condiciones para retomar la convivencia familiar. Además de ser insuficiente, es arbitrario, pues resulta evidente que si una familia requiere de un plazo mayor de acompañamiento con políticas públicas que le permitan asumir la crianza de sus hijos, la fijación de un plazo determinado atentaría contra el ejercicio del derecho a la identidad y a la convivencia familiar.” (p.15).

I. MEDIDAS EXCEPCIONALES CON MIEMBROS DE LA FAMILIA AMPLIADA O PERSONAS AFINES:

Como ya hemos mencionado, en el caso que un niño no conviva con los miembros de su familia núcleo o que sea separado de ella, se prioriza que la medida excepcional sea con la familia ampliada o personas afines al niño. En estos casos, se debe acompañar a la persona que recibe al niño a fin de colaborar con la resolución de los posibles inconvenientes que encuentre en este periodo de mutua adaptación, mientras se continúa trabajando con los padres o alguno de ellos (salvo restricción judicial) y el niño, a fin de que éste vuelva a su hogar. Esta ayuda también debe consistir en brindarle herramientas legales que les permitan intervenir en todos los asuntos del menor, como cobertura sanitaria, representación ante la escuela y demás ámbitos de la vida privada del niño.

En esta medida, si bien el chico sufre la separación de las personas más cercanas a él, no se encuentra privado de vivir en una familia y de los beneficios propios que dicha convivencia aporta, principalmente en términos de contención. Por otro lado, si bien el impacto es fuerte para un niño, que por tal condición no tiene aún todas las herramientas psicológicas para enfrentar la nueva situación, este se atenúa al tener un vínculo de base con la/las persona/a que lo acojan, máxime si no es cambiado de su lugar de residencia donde puede sostener sus actividades, amigos, escuela, y favorece la revinculación con su familia nuclear. Esta medida regula una práctica que surge de la costumbre, ante la imposibilidad de que los progenitores cuiden de sus hijos, sea por razones de trabajo, abandono, muerte, etc. Lo ordinario y lo más sano para el niño ha sido que asuman el cuidado otros miembros de la familia como los abuelos o tíos. Como la norma legitima un comportamiento que por sus características es el que mejor se adapta a las necesidades de los niños, esta medida tiene primacía sobre el resto, no tan solo porque es a la primera que se intenta recurrir, sino porque ante otra medida de excepción ya otorgada o ante un juicio de declaración de adoptabilidad, la presentación de un familiar para cuidar del menor, en la medida que éste cumpla ciertos requisitos, obliga a las autoridades administrativas y judiciales a concederle la guarda.

Como nos informa nuestra segunda entrevistada, en el hogar de niños donde ella trabaja se ha recurrido a esta medida en muchas ocasiones, aunque no siempre de modo satisfactorio. Han existido situaciones donde parte de la familia (abuelo) del niño desconocía su existencia y ante la noticia deciden cuidar del

niño. Allí se trabaja en la vinculación del niño con su familia ampliada y luego se concede la guarda. Mientras que en otro caso (un grupo de tres hermanos), donde un familiar quería cuidar de ellos (tía que a su vez tenía hijos) y se le prometieron varias políticas públicas, principalmente económicas, para que el adulto pudiera hacer frente a la nueva situación familiar, lamentablemente estas ayudas no llegaron en el tiempo adecuado y el familiar no pudo asumir satisfactoriamente el cuidado, por lo que los niños volvieron al hogar. La oportunidad para la ejecución de una medida hace al éxito de las políticas públicas tendientes a que los niños vivan en una familia. El tiempo que implicó intentar una medida de excepción con la familia ampliada, postergó la declaración de adoptabilidad de los hermanos y la búsqueda de la nueva familia, lo cual significó años de institucionalización para esos pequeños.

II. MEDIDAS EXCEPCIONALES EN DISPOSITIVOS DE CUIDADO FAMILIAR O RESIDENCIAL:

Solo en el caso de que ninguna persona cercana a los vínculos del niño pueda asumir su cuidado, se recurrirá a este tipo de medidas. En la CABA (Situación de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina, 2018), el 98,17% se encuentran alojados en centros de cuidados residenciales y solo el 1,83% restante bajo la modalidad familiar.

- **DISPOSITIVO FAMILIAR:** Se prioriza que en los casos de niños menores de 5 años, por la calidad del cuidado y de la atención que necesitan, sean alojados por una familia, lo que no significa que todos los niños de tal edad gocen efectivamente de tal beneficio. En el año 2017 (Situación de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina, 2018) solo 14 niños de los 708 que tenían una medida excepcional vivían en una familia y eran 32 las familias entre los dispositivos de gestión pública y privada (dependiendo quien sea la institución que la coordina y controla), que se encontraban inscriptas para prestar este servicio. Si bien podría pensarse que no hay una capacidad saturada para albergar a más chicos en este último tipo de dispositivos, es necesario aclarar que una familia luego de albergar a un niño necesita un tiempo de readaptación a su vida ordinaria hasta que se encuentre apta para acoger a un nuevo integrante. En este sentido, se protege a cada familia que enfrenta el desafío de cuidar de modo temporario a un niño menor de cinco años, ya que tal tarea implica una readaptación familiar en las cuestiones prácticas de la rutina como en lo emocional, a la llegada y a su partida del nuevo integrante.

Los niños en la primera infancia, necesitan un tipo de cuidado más personalizado. No basta con satisfacer las necesidades corporales, sino también un estímulo emocional, que le hablen, lo miren, lo acaricien, requiere un vínculo constante con su cuidador, que le genere un entorno estable para crecer. Por ello la naturaleza reconoce a la madre como la persona más idónea para cumplir esta función. Sin embargo, cuando quien aun siendo el progenitor natural no puede o no quiere desarrollar esta

función, lo mejor es que otra persona asuma el rol materno, sea hombre o mujer, familiar o ajeno al entorno nuclear. De este modo se garantiza que el niño por medio del apego gesticule vínculos seguros que le permitan en el presente su desarrollo biológico actual y una base segura sobre la cual construir sus vínculos en la vida adulta. Si bien hay hogares de niños preparados para satisfacer las necesidades de este grupo etario, en un hogar la dinámica es distinta a la de una familia. Existe cierta inestabilidad en un hogar provocada en parte por los ingresos y egresos de niños al hogar y porque al poseer más personal, hay más recambio del mismo y cada trabajador tiene su propia modalidad de vinculación. Es decir que el niño no solo necesita de la díada mamá-bebé, sino también que la misma se de en un ambiente seguro, predecible y ordenado. Cuando se propone un dispositivo familiar, no se espera que los miembros de la familia estén las 24 horas del día con el pequeño, pero se le garantiza la figura materna y/o paterna invariable durante el tiempo que dura la medida, lo cual satisface la necesidad de apego del niño. Este tipo de dispositivo, si bien es temporario, no vulnera la CDN en tanto que se le garantiza al niño su derecho a vivir en una familia.

Como se puede constatar en las muestras periodísticas adjuntas en el anexo, hay un interés por parte de los organismos nacionales y locales en incentivar este tipo de dispositivo en base a los beneficios que el mismo otorga a los niños, a su vez que se satisface el derecho del niño a vivir en una familia.

Por otra parte, según datos de RELAF (s.f) el costo de tener un niño en un dispositivo familiar en Argentina es de 850 dólares, mientras que uno residencial es de 2.929 dólares. Este gran desfase puede corresponder a los sueldos de las cuidadoras y gastos edilicios de los hogares de niños, lo que nos permite encontrar nuevas razones para favorecer este tipo de convivencia.

- **DISPOSITIVO RESIDENCIAL:** En la CABA hay 5 dispositivos de tipo residencial de gestión pública y 40 de gestión privada con convenios con el gobierno de la Ciudad. Los Hogares de niños dependen del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat en lo atinente a la firma de convenios, recursos económicos, inspección, etc. y cada uno de ellos tiene un perfil diferente de niños que aloja. Algunos se caracterizan por albergar grupos de hermanos, otros niños en edad de primera infancia o adolescentes, algunos son mixtos, mientras que otros separan por sexo. Si bien estas discriminaciones no son rígidas, sí marcan un perfil del hogar y las herramientas con las que cuenta para satisfacer mejor las necesidades de los niños o adolescentes. Mientras algunos trabajan más fuertemente en temas de adopción, otros lo hacen en proyectos de autovalidación o en fomentar lazos de familiaridad entre hermanos.

Los hogares de niños no son lugares de privación de la libertad, ya que claramente no nos encontramos ante personas que hubiesen cometido un hecho ilícito o peligrosas, no son lugares cerrados semejantes a los que existían durante la Ley de Patronato, están abiertos a la comunidad y se

busca que quienes allí residen se integren a la sociedad en la que viven, por medio de la escolarización y otras actividades. Otra gran diferencia es que atendiendo a la cantidad de niños que albergan, son pequeños hogares con un máximo de 12 plazas (no ya centenares de ellos como en el viejo régimen), de tal manera que se reproduzca en la medida de lo posible una dinámica familiar. La subsistencia económica de la mayoría de ellos depende casi con exclusividad de las becas que le brinda el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat por cada niño que alojan, sin perjuicio de las actividades que realicen para recaudar fondos o de las donaciones que reciban, las cuales no hacen al sostenimiento habitual de salarios, cuidados de cada niño ni los servicios básicos edilicios.

Las instituciones tratan de que la vida de los niños allí alojados sea lo más parecida a la convivencia familiar. Los niños van a la escuela, hacen sus tareas escolares solos o con ayuda de voluntarios o del personal de la institución, pueden recibir amiguitos del barrio o del colegio y también ellos visitarlos, se les festeja el cumpleaños, los fines de semana se promueven salidas recreativas, colonias de verano durante las vacaciones, algunos reciben visitas y realizan visitas de familiares o a su referente afectivo si lo tuviese. Asimismo, la posibilidad de vacacionar en algún lugar dependerá de los recursos económicos y humanos de cada institución.

Las tareas dentro del hogar también dependerán de la edad de los niños y de las características de cada institución, se trata de conseguir que los niños lleven una vida lo más parecida a los ritmos de una familia. Cosas que para los chicos que viven en una familia son cotidianas, pueden no serlo en un hogar donde hay cocinera, personal que se dedica a la limpieza, a la reparación de la ropa, entre muchas otras pequeñas diferencias cotidianas. Estas situaciones, donde los niños alojados eran ajenos a la dinámica de ayuda mutua que se da en una familia, era típica del sistema tutelar; sin embargo, en la actualidad las instituciones continúan trabajando de un modo parecido, lo que puede deberse a la comodidad que implica que un adulto realice ciertas tareas, en lugar de enseñarle a otro a realizarlo, a la vorágine que implica un trabajo donde conviven varios niños a los que hay que satisfacer sus demandas, a que son actividades que aparentan cierta obviedad no reparando en que el niño puede ignorarlas o simplemente que al no tratarse de una familia la rutina es diferente por más que se intente asemejarla.

Durante el tiempo que el niño se aloja en alguno de estos tipos de dispositivo, las defensorías zonales trabajan en fortalecer a las familias de origen o en buscar miembros de la familia ampliada que puedan albergar en su hogar al niño. Cuando alguno de estos intentos es satisfactorio, se trabaja para revincular al menor con su familia de origen o vincularlo con la familia ampliada. En la CABA, el cese de la medida excepcional (Situación de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina, 2018) se da en primer lugar por haber logrado la revinculación familiar, este es el gran éxito del sistema de protección integral de los derechos de los niños y hacia el cual tiende la política pública que estamos

analizando. Puede suceder que no sea posible que el niño vuelva a vivir con su familia de origen ni ampliada, en cuyo caso el juez declara el estado de adoptabilidad del menor, manteniéndose la medida de excepción hasta que se le restituye el derecho a vivir en una familia por medio de la adopción (es la segunda causa de cese de este tipo de medidas), o por medio del egreso de la institución con la mayoría de edad.

NIÑOS EN SITUACION DE CALLE.

Un apartado aparte merecen los niños y familias en situación de calle, en virtud de que las características especiales en que viven estas personas hacen necesario un modo específico de abordarlo en el primer contacto. Por ello se han creado organismos especializados en la problemática, ellos son los Equipos Móviles, que dependen del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat y el Equipo de Monitoreo y Acompañamiento Territorial (EMAT), que depende del CDNNyA.

Cuando los niños son hallados con su familia (principalmente en el invierno donde el riesgo al que está expuesto el menor es alto ante las bajas temperaturas), se trata de mostrarle a la familia que la calle no es un lugar óptimo para el crecimiento de un niño. Según nos relata nuestra primera informante, las familias suelen voluntariamente ir a pasar la noche a la casa de algún familiar, amigo o a la suya propia (hay casos donde viven en provincia, pero trabajan en capital y no quieren volver por la distancia). Si no tienen donde ir, se les ofrece pasar la noche en un parador y cuando aún así se niegan y desean permanecer en la vía pública, con el fin de resguardar los derechos del niño se procede a separar al niño de su familia. El niño es llevado a un Centro de Atención Transitorio (CAT), donde se les brinda cuidado temporal mientras que se trabaja con la madre y/o padre a fin de evaluar alguna política pública, como por ejemplo un subsidio habitacional, para que salga de la situación de calle. Paralelamente, se valora si los progenitores tienen capacidad para cuidar de su hijo (si padecen adicciones u otro tipo de enfermedades). En aquellos casos donde el menor se encuentra solo en la vía pública, es llevado al CAT y se investiga quienes son los adultos responsables del menor y se los convoca para que los vayan a buscar.

Luego de este primer acercamiento se continúan trabajando con estos niños y sus familias desde las defensorías zonales, del mismo modo en que se trabaja con otros chicos cuyos derechos han sido avasallados. Durante el año 2018, del total de chicos que ingresaron al CAT, el 53% se fueron con su familia de origen o ampliada, sobre el 41% se dictó una medida excepcional en dispositivos de tipo familiar o residencial. El 6% restante egresó voluntariamente, ya que la estancia allí no es obligatoria (Observatorio SIPROID, s.f).

C. POLÍTICAS TENDIENTES A GARANTIZAR QUE EL NIÑO VIVA EN UNA NUEVA FAMILIA: ADOPCIÓN.

No a todos los niños se les declare su estado de adoptabilidad por los mismos motivos. En algunos casos, los progenitores manifiestan querer darlos en adopción en cuanto nacen. Otros son huérfanos y no tienen o no se les conoce familiares que puedan cuidarlos. Otros son abandonados y hay algunos casos en los que se ha intentado, infructuosamente, una vinculación adecuada con su familia de origen. Una vez declarada la adoptabilidad, el procedimiento es el mismo para todos, aunque tendrá matices dependiendo de la persona que lleva a cabo el proceso.

Realizada la declaración, el juez le solicitará al Registro Único de Aspirantes a Guarda con Fines Adoptivos (RUAGA), dependiente del CDNNyA, que le remita las carpetas de los pretensos adoptantes (pueden inscribirse personas solas, casadas o con uniones convivenciales), que cumplan con determinados requisitos según las características de caso. Según se puede observar de ambos encuentros con nuestros informantes, el modo en que se lleve a cabo esta etapa depende del arbitrio del magistrado, algunos solicitan carpetas que se encuentran dentro de determinados parámetros y eligen de modo autónomo a los futuros progenitores. Otros hacen intervenir en la búsqueda y elección de los futuros adoptantes a los miembros del hogar transitorio o familia sustituta, que son quienes más conocen las necesidades de los niños al igual que la defensoría zonal, que es quien acompañó al niño en todo el proceso extrajudicial de restitución de derechos. En este sentido el Ministerio Público Tutelar (s.f) recomienda:

Resultando indispensable que se trabaje en forma articulada entre el juzgado interviniente, el organismo administrativo, los profesionales del dispositivo en el cual se encuentra alojada/o la niña/o o adolescente y el equipo técnico del registro. Teniendo en cuenta la especificidad en materia de adopción de este último, creemos necesario que debe tener un mayor protagonismo a fin de acompañar a niñas, niños y adolescentes y a los adultos en el camino a la construcción de una nueva configuración familiar. (p. 136)

Poder realizar un trabajo articulado entre los distintos organismos intervinientes es fundamental para poder encontrar una familia que pueda atender las necesidades de un niño en concreto y así evitar dilación de tiempo. Nuestro segundo informante nos comenta sobre una guarda con fines de adopción que fracasó porque no se escuchó al niño. Éste había manifestado expresamente que quería una familia numerosa, quería tener hermanos, estaba acostumbrado a convivir con todos sus compañeros del hogar y la guarda se concedió a una mujer soltera. El chico rechazó esa familia. Esto se traduce en mucho más que un intento de adopción fallido, implica la frustración con el dolor que ello implica de un adulto y sobre todo de un niño, un trabajo posterior para que el menor recupere su autoestima y quizás años de institucionalización,

todo lo cual podría haberse previsto y evitado escuchando al niño (uno de los principios de la CDN y de la legislación nacional). Es importante destacar la función del registro por su especialidad en la materia y darle el lugar que le corresponde durante el juicio de adopción, ya que él es el encargado de evaluar a cada postulante, llevar el registro, preseleccionar las carpetas solicitadas por el juez y realizar un seguimiento de cada vinculación y guarda.

Una vez que el RUAGA analiza los legajos existentes puede suceder que existan candidatos que dan con el perfil requerido o que no haya. En este último caso, generalmente por ser grupos de hermanos, por padecer el niño alguna enfermedad o por su edad, el registro puede recurrir a:

BUSQUEDA INTENSIVA: el RUAGA convoca a algunos inscriptos para ver si desean hacer más permeables sus pretensiones (recibir varios hijos o mayores a la edad para la que se habían postulado, etc.). Si no es favorable, se amplía la búsqueda a postulantes que se encuentren radicados en el Gran Buenos Aires, a fin de mantener al niño lo más cercano posible al lugar de su residencia. Si no es posible, se recurre a los pretensos adoptantes inscriptos en los registros de las provincias cercanas y, finalmente, a todo el país.

CONVOCATORIA PÚBLICAS: cuando la búsqueda intensiva no ha encontrado a los futuros padres, se recurre a la convocatoria pública. Consiste en publicar en páginas oficiales y medios de difusión masiva como diarios, noticieros, redes sociales, algunas características del/los niño/s, como nombre, edad, sexo y actividades que le/s gusta/n realizar. Los interesados son evaluados con un procedimiento semejante al que se utiliza para estar inscripto en el RUAGA.

Si se encuentra una o varias familias que coincidan con el perfil de progenitor buscado, el juez las entrevista, dependiendo de éste también puede intervenir miembros del hogar o de la defensoría zonal que siguió el caso del niño, hasta que selecciona a una y, a partir de allí, se comienza a trabajar con la vinculación entre el/los niño/s y el/los futuros padres/madres. Esta etapa es gradual y su duración en el tiempo dependerá de cada caso. Tanto lo expresado por nuestra informante como los testimonios recabados por el equipo de la Línea 102 (LINEA102 BA, 2018), en un primer momento se busca que las partes se conozcan, generalmente en el lugar donde el niño vive; la duración de estos encuentros variará según cada caso; a medida que las partes se encuentran seguras, pueden salir a pasear por lugares cercanos al lugar de residencia del niño, luego visitar la futura residencia; en otra oportunidad, pasar una noche con los futuros padres, luego quizás un tiempo más prolongada hasta que resulta evidente que no hay más necesidad de postergar la convivencia. Llegada esta instancia, el juez concede la guarda con fines de adopción del niño a los pretensos adoptantes por un plazo máximo de seis meses; vencido éste, el juez de

oficio o a pedido de parte puede iniciar el juicio de adopción en el cual siempre se oirá al niño (según su edad y madurez) y, si es mayor de 10 años, se requiere su expreso consentimiento.

DIFICULTADES EN EL PROCESO DE ADOPCIÓN.

El tiempo de guarda con fines de adopción es de vital importancia en el proceso porque puede suceder que esa vinculación se frustre, ya sea cuando el niño rechaza esa vinculación, o bien cuando los adultos devuelvan al niño o revocan la guarda. Como podemos ver en el anexo, nuestro primer informante clave nos manifiesta que desde el CDNNyA, se da un acompañamiento a las familias que adoptan, generalmente a los chicos más grandes, para darles contención en este proceso de unir dos mundos distintos, con diferentes rutinas y costumbres. Sin embargo, las herramientas que se brindan son escasas, ya que muchas familias no logran que la guarda concluya en adopción. Por ello el Ministerio Público Tutelar (s.f) ve la necesidad de que un equipo técnico trabaje con los pretensos adoptantes a fin de que ellos tengan un verdadero propósito de adoptar, habiendo despejado sus dudas, preconcepciones y habiendo iniciado un proceso de ahijar que llevaría a la posibilidad de acompañar y contener a niños sin tener en cuenta su edad.

De este modo, se combatiría una de las dificultades que tiene el sistema en la actualidad, una gran cantidad de inscriptos esperando adoptar y una gran cantidad de niños esperando ser adoptados, pero que no pueden encontrarse porque la edad deseada de los futuros hijos no coincide con la edad real de los niños que esperan una familia; o no coincide el estado de salud; o el anhelo de los niños de permanecer unidos a sus hermanos con el número de hijos soñados. Según los datos aportados por el Observatorio SIPROID (s.f), de los 1.103 legajos admitidos por el RUAGA durante el año 2018, 639 aspirantes (58%) admiten solamente un niño menor a 5 años. Cruzando la información con los datos aportado por Situación de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina (2018), solo 234 niños menores de 5 años se encuentran bajo una medida de excepción, por lo que sólo alguno de ellos se encuentra en situación de adoptabilidad. Por su parte, 201 chicos se encuentran en la franja etaria de 13-17 años y sólo 11 aspirantes consideran la posibilidad de adoptar un niño hasta 13 años.

Si bien este cruce de datos no es perfecto, ya que por un lado solo hacemos referencia a los aspirantes inscriptos durante el año 2018 (hay inscriptos de años anteriores) y no hemos hallado un dato oficial sobre la cantidad de niños con el estado de adoptabilidad declarado y su edad, sí nos permite esbozar una aproximación real al desfase entre los niños que esperan y los futuros padres que los buscan. Muchos padres, esperando niños pequeños, pero pocas personas en edad de primera infancia en situación de ser adoptados; muchos adolescentes esperando un padre, pero pocos padres dispuestos a ahijar a un joven.

Otra de las grandes dificultades que se presenta y que ya hemos adelantado, es la frustración de la guarda con fines de adopción. La necesidad de erradicar esta posibilidad es imperiosa, por el tiempo que se pierde, por los daños que se le suma a una pequeña vida que ya tiene su historia de abandono y maltrato, porque el niño vuelve a estar institucionalizado y dificulta una nueva vinculación. Por ello el Ministerio Público Tutelar (s.f) plantea la necesidad de un mayor y mejor acompañamiento en la etapa de vinculación y guarda entre los padres y los hijos. Existen en la actualidad entidades no gubernamentales como Laura Rubio, Escuela de adopción; Anidar; Ser familia por adopción; entre otras, que se dedican a acompañar a los futuros padres en el proceso que va desde la inscripción en el RUAGA hasta mucho después que la adopción ha sido concedida. La existencia de estas asociaciones nos hace ver la importancia de los recursos que generan, los cuales el Estado no puede dejar librados exclusivamente en manos de particulares, ello máxime cuando lo que se busca es el interés superior del niño, como así también no puede quedar en la voluntad de los pretendientes adoptar buscar y participar de este acompañamiento que brindan agentes del ámbito privado. Que el adulto sea consciente de que el proceso será costoso, que es necesario que así sea para construir lazos sólidos y estables, que pueda anticiparse a posibles crisis y tenga herramientas para contener, encausar y resignificar su propio dolor y el del niño, como así también un grupo de profesionales que lo guíen, tendrá como resultado cambiar conductas expulsivas del menor por conductas de acogida lo que abre la puerta a la formación de una nueva familia por medio de la adopción.

D. POLITICAS PÚBLICAS CUANDO NO HAY FAMILIA DE ORIGEN, NI AMPLIADA, NI NUEVA FAMILIA: INSTITUCIONALIZACIÓN.

Hasta que se encuentre una familia que adopte al menor, los niños permanecen en dispositivos de cuidados familiar o residencial, en principio el mismo en el que estaba gozando de la medida excepcional. Puede suceder que por no encontrarse una familia que pueda acoger al niño o porque éste no desea ser adoptado, transite toda su niñez en una institución. Para estos casos donde el Estado no ha podido garantizar el derecho de cada niño a vivir en una familia, se han diseñado distintos programas por medio de los cuales se intenta mitigar algunas de las falencias de los hogares y brindarle nuevas herramientas que lo preparen para la vida adulta, donde él/ella podrá formar su familia.

Esta etapa del proceso suele comenzar alrededor de los 13 años y finalizaría, si se siguiera una postura legalista, al cumplir los 18 años. Afortunadamente, en nuestro país ni siquiera durante la vigencia del sistema tutelar se ha adoptado un criterio estricto. La opción ha sido siempre continuar acompañando a la persona hasta que pueda dar pasos seguros en la nueva etapa de la vida adulta. En la CABA, 59 jóvenes poseen más de 18 años, los que sumados a 708 niños/adolescente, forma un total de 767 personas institucionalizadas (Situación de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina, 2018).

Cuando un niño manifiesta su voluntad de no ser adoptado o las circunstancias van presentando esta situación como posible, comienzan una etapa donde complementan su formación académica con uno o varios proyectos de autonomía o autovalimiento. En el año 2017, en la CABA, 59 niños que se encontraban transitando éste camino, tenían entre 13 y 15 años, 63 tenían entre 16 y 17 años y 15 eran mayores a 18 años (Situación de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina, 2018). Generalmente, según nos comparte nuestro informante, el egreso se da cuando la persona logra cierta estabilidad laboral, que le permita tener sus necesidades básicas satisfechas, sin perjuicio de lo cual suele suceder que esporádicamente vuelven al hogar a buscar un consejo, ayuda o simplemente a visitar, esa institución que fue su refugio durante algunos años de su vida, aunque ya no vivan las mismas personas, ni trabajen aquellas que lo cuidaron.

Algunas de los programas que la CABA ofrece en miras de la autovalimiento son los siguientes:

PROGRAMA ABRAZAR: depende del CDNNyA, tiene por finalidad que cada niño que se encuentra alojado en un dispositivo tenga un referente afectivo externo al hogar. El referente es un adulto o grupo conviviente que asume el compromiso de acompañar y brindar apoyo al niño durante su crecimiento. Si bien no es exclusivo para los chicos que se encuentran en el proceso de autovalimiento, posee una función importante, ya que tiene en miras que el vínculo trascienda el egreso. Los referentes en este programa son voluntarios y no reciben una retribución por su acompañamiento, como si sucede en el PAE.

MI LUGAR: depende del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat. El mismo tiene una duración de 6 meses prorrogable por otros 6 meses, si el caso lo amerita. Se asienta sobre dos pilares; por un lado la tutoría, consiste en acompañar al joven en su proceso de maduración en miras al egreso. Por otro lado, se le brinda un subsidio correspondiente al 85% del salario mínimo vital y móvil.

PRE REGRESO: depende del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat. La finalidad es acompañar a los adolescentes brindándole herramientas para un egreso autónomo. Se pueden inscribir a partir de los 16 años (pueden ingresar menores de esa edad si se considera oportuno) y se trabajan en 4 módulos de 5 encuentros cada uno y la reunión es semanal. Por una parte, se trabaja de modo personalizado con el joven y por el otro con grupos de pares, donde cada uno puede ir compartiendo las experiencias, miedos, hallazgos. Las metas que se pretenden alcanzar son: analizar la red de apoyo de cada joven y trabajar sobre ella de modo que se conviertan en una ayuda para la solución de posibles inconvenientes, fomentar la búsqueda de lugares de educación donde se puedan satisfacer los intereses y gustos personales, pensar en posibles espacios laborales según las cualidades de cada uno de los participantes y cómo gestionar la búsqueda de ellos y comenzar a pensar en las distintas alternativas habitacionales en el mercado, lo que cada una de ellas implica en gasto, responsabilidad, beneficios, entre otros.

PROGRAMA DE ACOMPAÑAMIENTO PARA EL EGRESO DE JOVENES SIN CUIDADOS PARENTALES (PAE): Fue creado por la Ley 27.364, reglamentada por el Decreto Nacional Nro. 1.050/2018 y se aplicó por primera vez en el año 2019. Los detalles de este programa se especificaron al momento de desarrollar la legislación nacional.

E. CONFLICTOS JURISDICCIONALES.

Existe en la aplicación de la presente política una dificultad que ha ido quedando en evidencia y que consideramos merece un acápite aparte. La misma surge al momento de la implementación de esta política y se debe principalmente a que, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por un lado se autogobierna en lo referido al Poder Ejecutivo y Legislativo, pero no así judicialmente, por lo que conviven Jueces Locales y Jueces Nacionales, independientemente de la jurisdicción federal.

El CDNNyA (de carácter administrativo y local), es el organismo responsable de garantizar a cada niño su derecho a vivir en una familia, sin embargo en diferentes momentos debe interactuar con el Poder Judicial (Jueces Nacionales de Familia) y del Ministerio Público de la Nación (Defensores Públicos de Menores e Incapaces). Dicha interrelación se da: 1) con la declaración de legalidad de la medida de excepción impuesta por el CDNNyA; 2) con el levantamiento de la misma; 3) con la declaración de adoptabilidad y 4) Durante el juicio de adopción: en la elección de los futuros adoptantes, la concesión de la guarda con fines de adopción y su control. Todo ello implica que una política local, regulada por leyes locales, se vea inmiscuida por organismos nacionales regulados por leyes del Congreso de la Nación.

Se genera así un marco normativa con inexactitudes respecto de las competencias de cada uno que generan tensiones y que pueden resentir la eficiencia de la política pública. En efecto, esas inexactitudes se advierten en la distribución de funciones entre la autoridad administrativa y judicial, incluso en materia de legitimación entre la autoridad administrativa y el Ministerio Público, quedando estas cuestiones y la eficiente vinculación entre ellas, libradas a la facultad discrecional (arbitrio) de los funcionarios que ocupan el cargo. En muchos casos, la falta de voluntad de los organismos intervinientes en suplir las obscuridades producidas por un traspaso que no se efectiviza, puede deberse, como describe una de nuestras fuentes, a que una proporción de los empleados y funcionarios del Juzgados Nacionales y del Ministerio Público ejercieron su función durante la vigencia de la Ley de Patronato, pudiendo existir resistencia al nuevo orden, ya sea por no consentir el nuevo paradigma o por simples resistencias humanas a perder potestades, las cuales descansaban en cabeza del juez.

Como bien se ha expresado, no es un problema generalizado, ya que cada funcionario judicial tiene su modo particular de vincularse con los miembros del CDNNyA, pero como se dijera, el éxito de la presente política muchas veces se ve condicionada a la persona que ejerce un determinado cargo.

CONCLUSIONES

La familia es el lugar natural y óptimo para satisfacer las necesidades vitales de cada niño, por ello la CDN y nuestra legislación promueven el derecho de cada niño a crecer en una familia. La CABA, como ya hemos detallado en los capítulos anteriores, ha creado una política pública que aspira a que cada niño sea considerado sujeto de derecho y por ende que se le respete y promueva el derecho a crecer en un ambiente familiar sano. No obstante, al analizar si esta política ha alcanzado los objetivos que se ha propuesto nos encontramos tanto con aciertos, como con falencias y situaciones grises.

Dentro de los primeros, podemos observar que esta política es eficiente en tanto está dotada de un apropiado marco normativo, el cual permite una clara organización interna dentro de cada organismo interviniente, una correcta distribución de competencias y de responsabilidades, facilitando ello las vinculaciones entre distintos actores, principalmente entre el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat por medio de la Dirección General de Niñez y Adolescencia, y el Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, ambos responsables de aplicar la política. También existe una armoniosa vinculación con los actores civiles, la cual se debe a que estos últimos están sometidos a supervisión y monitoreo por parte de las autoridades administrativas y a la ausencia de conflicto de intereses entre ambas partes y la coincidencia entre algunos de sus objetivos.

Encontramos ciertas dificultades en el modo de vincularse y articularse de los organismos administrativos, de carácter local; y el Poder Judicial y el Ministerio Público de la Defensa nacionales, si bien la solución definitiva dependerá del consenso gubernativo, lo que debe traducirse por mandato constitucional en un traspaso definitivo de competencias, personal, infraestructura y presupuesto al Poder Judicial de la CABA. Hasta tanto ello no efectivice, es alta y prioritariamente recomendable abrir canales formales y espacios informales de diálogo entre ambos poderes del Estado Nacional y Local a fin de garantizar el interés superior del niño.

El gran avance de la legislación actual son las medidas de protección integral, su éxito depende del trabajo artesanal que realiza cada operador para atender a cada niño y a su familia en las circunstancias más disímiles, garantizando la continuidad de la convivencia familiar y un mayor respeto de los derechos del niño. Dicha pericia también es requerida en el personal del CDNNyA que interviene en la elección de los futuros adoptantes y en el acompañamiento de la guardia con fines de adopción. Podemos reconocer que en este aspecto se ha avanzado en este último año en dotar al CDNNyA de personal estable que forme parte de la planta permanente, evitándose así el recambio de personal y favoreciéndose una capacitación continua, situaciones que hasta el momento estaban sometidas a precariedad laboral, falta de reconocimiento del personal e inestabilidad.

La mayor incapacidad de esta política la observamos en los 694 niños que viven en dispositivos residenciales, privados de su derecho. Sólo se ha avanzado en un mero embellecimiento de éstos institutos propios del Sistema Tutelar (al ser hogares pequeños, donde se pueden atender mejor las necesidades de cada niño y encontrarse abiertos a la sociedad). Si bien la CABA ha intentado mitigar las consecuencias de crecer en un hogar por medio de los programas de autovalimiento, ello no representa una restitución de su derecho, sino meramente la atenuación de las consecuencias que implica para cada adolescente llegar a la vida adulta y encontrarse solo y sin los recursos propios de una crianza familiar. Por otra parte, no existen evaluaciones de estos programas, por lo que con cierta esperanza podemos suponer un beneficio para los jóvenes. Nos resulta primordial una evaluación de los mismos a fin de optimizarlos y evitar dispendios de recursos, especialmente del tiempo de nuestros jóvenes.

Sin perjuicio de lo dicho y atento que solamente los dispositivos de cuidado familiar no vulneran el derecho del niño a vivir en una familia, resulta evidente que la política en estudio debe tender a la proliferación de éstos. No ya para albergar a los menores de cinco años, sino a todos los niños. Con una correcta concientización de la sociedad sobre la importancia que las familias presten este servicio y un adecuado acompañamiento de las mismas, podría prescindirse de los dispositivos de tipo residencial.

Uno de los eslabones importantes de la política desarrollada es el referido a la adopción. Si bien se han generado avances por medio del perfeccionamiento del RUAGA y los acortamientos de los tiempos procesales en el juicio de adopción, observamos que existen aristas que pueden continuar puliéndose. Así como por medio de las medidas de protección integral se trabaja con las familias para que puedan ahijar a sus propios hijos, recomendamos fortalecer a las familias/personas que desean convertirse en adoptante desde el momento de su inscripción en el RUAGA (y no solo desde que se concede la Guarda con fines de adopción como se hace en la actualidad) y hasta tiempo después de concedida la adopción, en atención a las dificultades que pueden presentarse en el proceso de ahijar niños ajenos, máximo cuando se adoptan chicos que ya tienen una historia y es necesario amalgamar dos modos distintos de vivir (el de los padres y el del niño) para convertirse en una familia. Con esta modificación esperamos aumentar las guardas exitosas y así evitar los daños que se ocasionan con la devolución de niños; y lograr una mayor concientización de los pretendientes adoptantes en que la adopción tiene por fin satisfacer el derecho del niño a tener una familia y que muchos de ellos, aunque fuera de los parámetros de sus deseos, necesitan y quieren ser parte de su familia.

Podemos concluir que si bien se han producido grandes avances en el reconocimiento de los derechos de los niños y que el mismo surge primordialmente de una criteriosa regulación normativa, de la creación de organismos a los cuales se está avanzando en la dotación de mayor capacidad para lograr sus objetivos, no ha sido suficiente para alcanzar la plenitud de la protección integral de los derechos de los niños. Los

niños serán sujetos de derecho cuando como sociedad dejemos de percibir a la infancia institucionalizada como una alternativa a familias insanas o inexistentes, cuando dejemos de contentarnos con programas paliativos para los niños que viven en los hogares y cuando prioricemos el derecho del niño a ser hijo y no el del adulto a ser padre/madre, sea por consanguinidad o adopción.

REFLEXIONES FINALES

Al tratarse de una política pública tan amplia y compleja, no esperamos agotarla en su totalidad, existiendo varias dimensiones que pueden y deben continuar explorándose

Nos parece urgente evaluar la efectiva implementación de la política pública. En efecto, si como se dijera anteriormente, de los datos aportados surge que del total de intervenciones que el CDNNyA realizó durante el 2018, sólo se logró satisfacer el 22% de los requerimientos formulados y se cerró el 41% de los casos por pérdida de contacto con el denunciante o interesado, cabe preguntarnos criteriosamente cuántos niños están siendo privados de crecer en un ambiente sano y lo ignoramos.

Por último, si bien existen varios programas destinados a paliar las consecuencias de vivir en un dispositivo residencial, no hemos hallado datos de su evaluación, siendo evidentemente de gran utilidad a todo fin de poder conocer sus ventajas y potenciarlas, como así también reducir sus falencias.

BIBLIOGRAFÍA:

Centro de Información sobre Organizaciones de la Ciudad de Buenos Aires (2019). Guía de Servicios Sociales 2019, recuperado 24 de noviembre de 2019

https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/guia_de_servicios_sociales_2019.pdf

Completa, E. R. (2016). Capacidad Estatal, brecha de capacidad y fortalecimiento institucional, Recuperado el 14 de octubre de 2019.

https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/43549/CONICET_Digital_Nro.9d063535-b92d-4860-b443-015f2148b32c_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).

Enesco, I. (2008). El concepto de infancia a lo largo de la historia. Artículo inédito. Recuperado el 29 de julio de 2019 <file:///D:/Bibliotecas/Descargas/evolucion%20historica.pdf>

Flores, M.E (2009). Infancias Judicializadas. Estudio Histórico sobre la colocación de menores en la ciudad de Córdoba: 1948-1972. Recuperado 1 de noviembre de 2019. <https://cehsegreti.org.ar/historia-social-2/mesas%20ponencias/MESA%208/Ponencia%20Maria%20Elena%20Flores.pdf>

Fundación Sur Argentina, (2017). Presentación ante el Comité de Derechos del Niño. Cuestiones a considerar en la pre sesión de Evaluación del cuarto informe periódico de Argentina en el cumplimiento del art. 44 de la Convención sobre Derechos del Niño. Recuperado 7 de julio de 2019

https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/ARG/INT_CRC_NGO_ARG_28156_S.pdf

Instituto de la Vivienda de la Ciudad (2019) recuperado el 7 de diciembre de 2018

<https://vivienda.buenosaires.gob.ar/#top>

Ley CABA Nro. 114, Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

Ley Nacional Nro. 26061, Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

Ley Nacional Nro. 26.994, Código Civil y Comercial de la Nación.

Ley Nacional Nro. 27149, Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa de la Nación.

LINEA 102 BA. (2018, Mayo 8). Adopción historia de Mauricio y Vanesa [archivo de vídeo]. Recuperado el 7 de diciembre de 2019 https://www.youtube.com/watch?v=QhznqkMOzas&feature=emb_logo

Mendez, S. (2005), Niñez y adolescencia: en Democratización de las familias, en Buenos Aires, UNICEF. Recuperado el 10 de noviembre de 2019.

https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/52373045/Democratizacion.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DDemocratizacion.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20191110%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20191110T182553Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=bc07d2fa0bab21b944535d76e042caf5e3fede35df046c63fbe64ebf978a014a#page=67

Ministerio de Cultura, (2019). Promoción Cultural, recuperado el 24 de noviembre de 2019 <https://portalinscripciones.scp.buenosaires.gob.ar/#/actividades/1/?edadMin=4>

Ministerio de Desarrollo Humano y Habilidad (2019). Hogares y Refugios, recuperado el 7 de diciembre de 2019 <https://www.buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/atencioninmediata/hogares>

Ministerio de Educación e Innovación, (2019). Inicial, recuperado el 24 de noviembre de 2019 <https://www.buenosaires.gob.ar/educacion/estudiantes/inscripcionescolar/inicial>

Ministerio de Educación e Innovación, (2019). Primario, recuperado el 24 de noviembre de 2019 <https://www.buenosaires.gob.ar/educacion/estudiantes/inscripcionescolar/primario>

Ministerio de Educación e Innovación, (2019). Secundario, recuperado el 24 de noviembre de 2019 <https://www.buenosaires.gob.ar/educacion/estudiantes/inscripcionescolar/secundario>

Ministerio de Salud, (2019). Salud en las escuelas, recuperado el 24 de noviembre de 2019 <https://www.buenosaires.gob.ar/salud/programasdesalud/salud-en-la-escuela>

Ministerio de Salud, (2019). Salud Materno Infantil, recuperado el 24 de noviembre de 2019 <https://www.buenosaires.gob.ar/salud/programasdesalud/salud-materno-infantil>

Ministerio de Salud, (2019). Salud Sexual y Reproductiva, recuperado el 24 de noviembre de 2019 <https://www.buenosaires.gob.ar/salud/programasdesalud/salud-sexual-y-reproductiva>

Ministerio Público Tutelar (Sin Fecha). Adopción. Un análisis sobre los circuitos de restitución del derecho a vivir en una familia. Recuperado el 14 de septiembre de 2019 https://mptutelar.gob.ar/sites/default/files/MPT_Publicacion_Adopcion-WEB.pdf

Observatorio SIPROID (2019). Anuario estadístico 2018, recuperado 24 de noviembre de 2019 https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/anuario_2018.pdf

Oszlak, O. & Orellana, E. (1993), El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI. Artículo inédito, Buenos Aires, Argentina. Recuperado 15 de octubre de 2019. <http://oscaroszlak.org.ar/images/articulos espanol/analisis%20de%20la%20capacidad%20institucional.pdf>

Oszlak, O. (s.f), Políticas públicas y capacidades estatales. Artículo inédito, Buenos Aires, Argentina. Recuperado 15 de octubre de 2019 <http://oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/politicas%20publicas.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (2009) recuperado el 14 de octubre de 2019 https://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacitydevelopment/spanish/Capacity_Development_A_UNDP_Primer_Spanish.pdf

RELAF (2016), Dossier seminario. Niñez sin cuidados Parentales: presente y futuro en la región, Recuperado el 28 de julio de 2019 de <https://www.relaf.org/dossier/DossierContenido2016.html>

RELAF, (s.f) ¿Gasto o inversión? Análisis de costo o inversión del sistema de cuidados alternativos en seis países de la región, recuperado el 6 de diciembre de 2019. https://www.relaf.org/biblioteca/Analisis_costos_e_inversion.pdf

“Situación de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina. Relevamiento nacional/ actualización 2017” (2018) Recuperado el 20 de junio de 2019 https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/relevamiento_de_ninas_ninos_y_adolescentes_sin_cuidados_parentales_2017.pdf

Subsecretaria de Deportes, (2019). Colonias de verano, recuperado el 24 de noviembre de 2019 <https://www.buenosaires.gob.ar/deportes/actividades-gratuitas/colonias-deportivas>

Subsecretaria de Deportes, (2019). Polos Deportivos, recuperado el 24 de noviembre de 2019 <https://www.buenosaires.gob.ar/vicejefatura/deportes/actividades-gratuitas/polos-deportivos>

Yin, R (s.f) Investigación sobre estudio de casos. Diseño y método. Applied Social Research Methods Series Volume 5, London, SAGE Publications. Recuperado el 1 de diciembre de 2019 <https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/YIN%20ROBERT%20.pdf>

ENTREVISTA NRO 1. (Profesional que se desempeña en cargo jerárquico en el cdnnya, con una trayectoria mayor a 6 años en el puesto, con experiencia previa en otros cargos referentes a niñez).

A: ¿Cómo le llegan a Ustedes los casos de niños, niñas y adolescentes (NNyA) que pueden vivir en en una familia, pero que no tienen sus derechos satisfechos?

B: Tenemos derivaciones de todo tipo. El gran caudal de derivaciones proviene de la Oficina de Violencia Doméstica, situaciones donde el NNyA es víctima la violencia en forma directa o indirecta; colegios de la Ciudad, en donde el NNyA, llega tras una situación de maltrato, abuso; Guardia Jurídica Permanente, cuando hay alguna situación de urgencia, se toma intervención en el momento y se puede institucionalizarlo o no, se puede adoptar alguna medida excepcional en el momento, si no hay referentes adultos que puedan resguardar esa situación. Si fue un familiar el que ejerció violencia y no hay familia ampliada, se toma una medida y me lo derivan a mí para seguimiento. Si hay familia ampliada que puede hacerse cargo del NNyA, se entrevista a ese familiar, se adopta una medida con ese familiar y se lo aloja en su domicilio por TRES (3) meses y después eso se judicializa. Cualquier medida que nosotros tomamos, excepcional, lleva un control de legalidad por parte de los juzgados de familia con asiento en la Ciudad de Buenos Aires.

A: Cuando te referís a la Guardia Jurídica, ¿estamos hablando de los patrocinios o del Consejo?

B: La Guardia Jurídica es de este mismo organismo, pero nos dividimos en Guardia Jurídica, para lo que son urgencias; y después lo traslada a seguimiento interdisciplinario de las Defensorías Zonales, según el domicilio donde vive el NNyA (centro de vida) que operan en las distintas comunas de la Ciudad.

A: ¿Existen otras fuentes de casos que involucren NNyA?

B: Sí, otro de los caudales grandes de derivación tiene que ver con las situaciones de calle. Tenemos el Equipo Territorial que, ante una situación de una familia que no acepta una política pública. Nos ha sucedido, por ejemplo, con el “Operativo Frío”, donde hay personas con NN muy chiquititos en la calle y no aceptaban la política pública de ingreso a un parador o a un hogar, entonces lo que hay que hacer es retirar a los NN de ahí, para resguardarlos del frío, mientras se trabaja con la familia. El NN va a un hogar y se empieza a trabajar con la madre para que acepte la medida y se le ofrecen las diferentes políticas públicas a disposición, con el fin de que las pueda aceptar durante el tiempo que sea necesario. Hay muchas situaciones de consumo en lo que es la situación de calle, donde el trabajo es mucho más cuerpo a

cuerpo.

A: ¿Existen protocolos de actuación para cada una de estas políticas públicas o se resuelve en el momento desde la experiencia?

B: Básicamente, la política pública en el momento son los paradores. Un lugar donde puedan dormir esa noche y que estén a resguardo del frío. Después lo que se hace es pedir al Ministerio de Desarrollo y Hábitat para gestionar un subsidio habitacional. Esto siempre que no tenga otro lugar a donde vivir. Muchas veces sucede que así es, que un familiar cercano los puede alojar. Pero los subsidios habitacionales es un monto de dinero para contratar hoteles. La persona interesada lo tiene que gestionar, uno le proporciona todas las herramientas, se le informan los lugares a donde debe concurrir, la documentación, pero muchas veces se los acompaña para que puedan efectuar esa gestión.

Respecto de las otras situaciones que no tengan que ver con niños en situación de calle, no existe un protocolo de actuación, sino que se analiza la necesidad, para ellos se trata de generar un dialogo con los padres y niños para poder concretar la necesidad y no generar un recurso que quizás no es el que se adapta a sus necesidades. Hemos tenido un caso de una adolescente que no iba a clases y ella quería asistir, se lo dijo a su maestra y desde allí comenzó la intervención. Luego de dialogar con la madre, pudimos darnos cuenta que como la madre trabajaba mucho tiempo necesitaba que la hija mayor cuidara de la menor y por ello debía faltar a la escuela. Se gestionó una vacante en un jardín maternal para la hija más chica y clases de apoyo escolar para la mayor.

En otros casos se los asesora con subsidios por invalides, Asignación Universal por Hijo, gestionar DNI, es un trabajo muy personalizado el que se hace principalmente desde la Defensorías Zonales.

A: En el caso de los demás subsidios, p. ej. de becas, ¿Uds. sólo informan, no lo canalizan?

B: Sí, pero hay gente de Desarrollo Humano que hace todo el acompañamiento.

A: Una de las cosas que me preguntaba, y que también cuando se critica este sistema veía, respecto del sistema anterior, es en los casos donde la violencia es evidente, donde no hace falta tanta investigación. ¿Se respetan todos los plazos que establece la ley para la medida de excepción, tratando de que el NNYA vuelva a la familia o no?

B: Las medidas excepcionales se adoptan por TRES (3) meses. La firma la Presidente del Consejo, ya sea que la adopte la Guardia Jurídica Permanente en una situación de urgencia o la Defensoría Zonal o el

Equipo Territorial. Durante ese tiempo se intenta trabajar con la familia. Pero hay situaciones, como p. ej. cuando hay consumo problemático, como con el paco, donde con ese tiempo no se va a resolver el caso. Si no hay familia ampliada que pueda hacerse cargo del NNyA, vamos a tener que seguir trabajando con esa madre, prorrogar la medida por TRES (3) meses más y, quizás entonces se haya internado, quizás hayamos logrado que ingrese a algún dispositivo. Pero de nuevo, eso lleva todo un proceso, está internada y no hay familia ampliada, tenemos que volver a la prórroga. Con lo cual, los CIENTO OCHENTA (180) días que está pidiendo la ley para resolver, no es posible en estos casos.

A: Imagino que en situaciones de maltrato o violación tampoco.

B: No, pero muchas veces sucede que se toma una medida y vencido el plazo termina apareciendo otro familiar. Desde ya que con una primera entrevista a ese familiar no es suficiente y, además, este familiar vive en extraña jurisdicción, por lo que hay que pedir la colaboración a un Estado provincial. Muchas veces desde la propia Ciudad nos acercamos al domicilio y se hace un informe socioambiental, pero también pedimos colaboración de los servicios locales. Todo eso lleva un tiempo y en general no se puede terminar la labor en el plazo de ley frente a estas situaciones. Se da el caso también de la madre que no acepta ninguna clase de política pública o que la acepta y no participa de la misma, no hay familia ampliada y entonces sí se solicita la adoptabilidad.

A: Cuando hay familia ampliada, ¿se controla o se hace algún seguimiento?

B: Tenemos, p. ej., una situación donde el NNyA aparece golpeado. Por protocolo con Educación, se comunican con la Guardia Jurídica Permanente y se lo lleva a un hospital, se lo revisa y ahí se evalúa si hay familia ampliada, siempre que no pueda hacerse cargo el otro progenitor no conviviente, en cuyo caso se hace un acta acuerdo de resguardar, de que no tengan contacto con el agresor, etc. Pero si es un abuelo o un tío, separándolo del núcleo primario, entonces voy a necesitar una medida excepcional. Entonces voy a tener que hacerle un seguimiento a esa medida excepcional, que también va a ser sorteada en un juzgado civil, nacional, pero con asiento en la Ciudad, para que haga el control de legalidad. Esa medida, como dijimos, la puedo prorrogar y seguimos trabajando con la madre para determinar si está en condiciones de vincularla con su hijo. Si no está en condiciones, queda con este familiar. Lo que se hace es pedir una guarda, la que se concede por UN (1) año, generalmente. Durante ese período, se sigue trabajando en el caso para que, eventualmente, regrese a su núcleo familiar primario. Una vez que la madre acepte las políticas públicas, comience por ejemplo un tratamiento, lo que suele hacerse son vinculaciones supervisadas, no se la deja sola con el NNyA.

A: Esta política pública es muy compleja, intervienen varios actores y organismos del Poder Ejecutivo y Judicial. En ese contexto, me pregunto por las funciones del Ministerio Público de la Defensa, que puede intervenir extrajudicialmente cuando se vulneren los derechos de un NNyA, pero también vienen del paradigma tutelar. Con respecto a eso, ¿trabajan coordinadamente, cooperan, cuál es el paradigma que prima?

B: En la práctica, lo que ellos hacen es darnos intervención a nosotros. Ante una vulneración de derechos, lo que hacen es poner en conocimiento al Consejo de Derechos. No hay superposición de funciones, ellos no pueden ordenar medidas excepcionales, como p. ej., alojamiento de un NNyA en un establecimiento u otro; lo que ellos hacen es, mediante oficio, directamente del Defensor de Menores, nos mandan tomar intervención.

A: Después, la relación con los dispositivos que existían con anterioridad al nuevo sistema, ¿cómo se vinculan con el sistema de protección integral? ¿Hay reticencia al cambio?

B: Hoy tenemos hogares pequeños y la ley 26.061 fue pensada para esa realidad, más allá de la ley de hogares vigente. Ya no existen los mega-hogares de cien chicos, ni de cincuenta. Varios de ellos repartidos en la Ciudad y conveniados entre la Dirección General de Niñez y ONG's. Esto depende directamente del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat. No son nuestros los hogares, pero sí los controlamos a través del registro de ONG's, que los monitorean y fiscalizan a través de visitas mensuales. Sí tenemos TRES (3) hogares propios, llamados Centros de Atención Transitoria (CAT), hasta tanto el NNyA ingresa en un hogar convivencial, porque muchas veces los hogares tienen un sistema de admisión. Hasta tanto sea admitido, vive en un CAT determinado según la edad y el sexo y el parentesco, ya que hay hermanos. Para el ingreso a un CAT, la evaluación la realiza la Dirección General de Niñez y en base a la misma se realiza posteriormente la derivación.

A: Otra cuestión que me gustaría abordar es la financiación de esta política pública. La ley establece que se le tiene que asignar una partida prioritaria, pero entonces, ¿el presupuesto es el adecuado?

B: En lo que respecta al Consejo, siempre es bajo lo que se asigna a infancia. Es un tema político y trabajamos con lo que se tiene.

A: Después está el tema del personal. Hay mucho recambio de profesionales por los sueldos bajos. ¿Hasta

dónde esto va a cambiar y hasta dónde hay otra clase de remuneración? Por ejemplo, recibir capacitación.

B: No solamente por los sueldos bajos, sino por el tipo de trabajo que hacen los profesionales, que es muy desgastante, sin importar la disciplina, abogados, psicólogos, trabajadores sociales. Uno ve situaciones tremendas, todos los días. Muchas veces la gente rota por eso, pero la tendencia declinó. Ya no tenemos tanta rotación como antes. A mi Dirección de le aprobó una planta orgánica funcional, así que comenzaron los concursos abiertos para ingresar a trabajar en una Defensoría Zonal. Hay mucha gente que es contratada que va a concursar para ganar la planta permanente. Uno de los requisitos es que no van a poder moverse de ese cargo por CUATRO (4) años, con lo cual vamos a tener cierta estabilidad.

A: A mí me interesaba mucho el cambio de paradigma. Por un lado la Convención no es nueva, pero el sistema de Ciudad sí lo es para una concepción nacional que estaba tan arraigada en el modelo tutelar, a pesar de que esto haya cambiado desde la ley 16.061. ¿Se pueden apreciar los cambios?

B: Ha habido un avance, de todos modos aún hoy cuesta, sobre todo con la justicia, ya que en definitiva el órgano administrativo local está ejerciendo potestades que le fueron quitadas al Poder Judicial de la Nación. Por esta razón, cuesta un poco definir quién toma las decisiones. Las decisiones las tomamos acá y las informamos, pero la justicia nos responde que no están dadas las condiciones y pide una nueva evaluación. Esa es una de las grandes peleas que tenemos con la justicia en relación al cambio de paradigma. Quién toma la decisión final de, p. ej., el egreso del NNyA, una vez que se tomó una medida excepcional. Si bien la gran mayoría de los juzgados entiende la situación y se van aggiornando de a poco, esto es lo que más cuesta, hacer meramente un control de legalidad. Sí me pueden decir que una medida está mal tomada y nosotros tenemos que justificar con mayores fundamentos por qué decidimos adoptarla o advertir el error.

A: ¿Uds. intervienen en el proceso judicial de adopción?

B: Sí. Nosotros lo que tenemos además como Consejo de Derechos es el Registro Único de Aspirantes a Guarda con Fines Adoptivos (RUAGA), que forma parte del organismo. Durante todo el proceso, la Defensoría Zonal, a los 180 días, presenta el dictamen del art. 607 del Código Civil y Comercial de la Nación, en función del cual se decide si el NNyA va en adopción, se solicita la adoptabilidad, si está en condiciones. La Defensoría Zonal tiene que fundar todas las razones por las cuales no puede seguir trabajando con la familia o todo lo contrario, por qué sigue continuando el trabajo con la familia, si hubo avances, si apareció otro familiar, si la madre está recuperándose, etc., y entonces lo prorrogo. El juzgado

puede decir que sí y decretar la adoptabilidad o puede solicitarnos mayores medidas (p. ej. que la madre haga tratamiento en determinado lugar o una evaluación de la capacidad parental). La familia puede apelar el decreto de adoptabilidad. Pero si el juzgado hace lugar a la adoptabilidad, le solicita al RUAGA los legajos de los postulantes, salvo que sean bebés muy chicos, donde sí hay muchos legajos disponibles. Con los legajos, se evalúa conjuntamente con la Defensoría Zonal los perfiles de los NNyA para determinar los legajos compatibles.

A: ¿Entonces no es el juzgado el que pide los perfiles?

B: Muchas veces lo que hacen es pedirnos, p. ej., personas entre 40 y 50 años. Nos da un rango y dentro de eso el RUAGA dice lo que tiene y se evalúa en función de las características del NNyA y la prioridad.

A: Una vez que se decreta la adopción, ¿es el juzgado el que hace el seguimiento?

B: El Consejo de Derechos continúa interviniendo hasta que se inicia el juicio de adopción. Esto muchas veces lo impulsa el juzgado, pero también lo puede pedir la Defensoría Zonal una vez que pasaron los seis meses. El RUAGA hace un seguimiento posterior, de guarda. Después hace un informe final donde concluye si el NNyA está en condiciones o no de adopción, como podría ser el caso ante chicos más grandes, por lo que se continúa con el seguimiento. Después es el juzgado el que decide la adopción. Nos puede pedir que continuemos tres meses más.

A: ¿Cuál sería el logro más grande del Consejo de Derechos en esta política pública? ¿En qué habría que seguir trabajando?

B: No es un logro para nosotros que los NNyA vayan en adopción. El logro para nosotros es evitar la institucionalización y evitar que vaya en adopción. Para todo esto, necesitamos una mayor cantidad de política pública, como ser espacios de revinculación familiar, de tratamiento para los padres, que los turnos para tratamiento psicológico de los padres lo logremos en un corto tiempo, sobre todo cuando hablamos de adicciones; también que sea en lugares adecuados. En eso es donde veo más déficit hoy en día. De todos modos, sí se pudieron acortar los tiempos con el nuevo Código y con el plazo de los 180 días se acortó muchísimo, además de que hay que presentar un dictamen sí o sí, con lo cual con esto también apuramos un poco la política pública. Hoy en día los tiempos son mucho más acotados, con lo cual los NNyA están mucho menos tiempo institucionalizados. Nosotros tenemos el plenario, en donde sugerimos y presentamos al Poder Ejecutivo local proyectos de política pública nueva en base a estas necesidades.

A: En otras partes del mundo, existe el dispositivo “familias de acogida”. ¿Podemos encontrar algún dispositivo paralelo en el ámbito local?

B: Sí, de hecho, nosotros tenemos el sistema de familias de acogimiento. Hoy por hoy son aproximadamente veinte y veinticinco familias en la Ciudad. También esto es monitoreado por la Dirección General de la Niñez. Sin embargo, este dispositivo está pensado para la primera infancia. Se está armando un proyecto para alojar grupos de hermanos. La gran dificultad es la situación económica. La idea es que esto crezca y disminuyan los hogares, pero no vamos a modificar la ley. Estos hogares igualmente tienen un tope de entre quince y veinte chicos, si bien los hogares propios que pueden tener otro caudal. También tenemos hogares de salud mental, que dependen de la Dirección General de Salud Mental. En general son en provincia. Hay algunos que son hogares y otros que están preparados terapéuticamente, p. ej. para terapias intensivas, porque son abandonados en situaciones realmente graves.

A: En esos casos graves, p. ej., ¿hasta dónde se recurre a la difusión pública para asegurar un adoptante?

B: Todo puede terminar en convocatoria pública. Si pongo un grupo de hermanos en adopción y no aparece una familia, lo que se hace es ampliar a la Provincia de Buenos Aires. Si no tiene postulantes, se amplía a todo el país. Se parte de la cercanía y del centro de vida del NNyA, pero después se hace una convocatoria a través del órgano que nuclea a los registros de todo el país y si no surge nada de ahí, los NNyA quedan en los hogares y se trabaja en el autovalimiento, el Programa Egreso Asistido, que es una beca que se le da al NNyA desde los 13 años y el acompañamiento de un tutor, cuando vemos que no hay posibilidad de que vaya en adopción. También está el Programa Abrazar, pero no tenemos muchos referentes, no hay tanta gente que se acerque y se comprometa. Quizás sí de chicos más chicos. La Defensoría Zonal es la que acuerda ante el pedido del chico o ante el pedido del hogar si necesita un referente. Porque también un referente puede ser un obstáculo en el proceso de adopción.

ENTREVISTA NRO 2. (Profesional con trayectoria en el ámbito de la niñez, habiéndose desempeñado en la CABA en el ámbito administrativo de la protección integral de derechos del niño, en un Hogar de Niños que albergaba grupos de hermanos y en la actualidad presta servicios en un hogar de niños que aloja niños menores de cinco años).

A: ¿Cómo es la vida de un niño en el Hogar que vos trabajas?

B: Como no logramos inscribir a todos los chicos en el jardín de turno mañana, los que van a la mañana se levantan, toman el desayuno, tenemos una cocinera que prepara todas las comidas y se van al jardín, los que son mayores de dos años. Después regresan almuerzan, hacen una siesta, juegan se los baña, cenan temprano y se van a dormir.

Los que van a la tarde en la mañana juegan, siempre hay alguien que trabaja en el hogar o voluntarios que preparan actividades recreativas con los chicos. Algo lindo de este hogar es que al lado hay una juegoteca donde generalmente van los fines de semana y en la semana si se puede.

Tratamos de ver, principalmente los chicos que son más grandes cuál es su estado de ánimo y si están tristes o angustiados buscamos realizar algún paseo para que se distraigan.

Para las vacaciones de verano ya los inscribimos para la colonia de verano, yo soy la encargada de las cuestiones más relacionadas con las búsquedas de vacantes en las escuelas y demás actividades.

Algo muy lindo de este hogar es que una de las voluntarias es dueña de un salón para eventos infantiles, asique siempre le festejamos los cumpleaños ahí a los chicos.

A: Cuando un chico esta hospedado en el Hogar como medida excepcional, ¿cuáles son las políticas que se aplican tendientes a que vuelva a convivir con su familia de origen?

B: Por un lado, se le da contención psicológica, se los lleva a los hospitales públicos ya que el análisis de ese terapeuta tiene valor ante el juzgado si tiene que certificar algo, antes los chicos iban a terapeutas que quizás se ofrecían como voluntarios con su profesión, pero después era muy difícil porque el juez quería que un análisis de un organismo público, por lo que se dejó de realizar esa práctica. Ahora pedí un turno para un chico y recién me lo dieron para marzo, imagínate falta un montón de tiempo para que inicie un acompañamiento paralelo.

Hay casos que las madres vienen a verlos acá a los hijos y si todo marcha bien pueden sacarlos a pasear por las zonas cercanas al hogar, si se está analizando que vaya a la casa de un familiar, se ve según la edad del niño como es el vínculo, a veces aparece un abuelo que quiere hacerse cargo pero que ni lo conocía al niño, ahí se trabaja como en el caso de la adopción, empiezan a tener encuentros en el hogar, si todo va

bien puede llevarlo a pasear, después puede realizar pernocte y así sucesivamente hasta que se va definitivamente con su familiar o con la familia adoptiva. Este tiempo depende de cada niño, su edad, etc. Algunas veces tenemos que extender una situación innecesariamente por razones ajenas a la vinculación, por ejemplo, porque el juzgado esta de feria, se trata muchas veces de adecuar la situación para que el niño no sea victimizado nuevamente.

A: ¿Cuál es el resultado de estas políticas y cómo crees que podrían funcionar mejor?

B: El resultado en general es favorable, solo que tuvimos un caso de tres hermanos, donde una tía quería hacerse cargo, después de todo este proceso los chicos se fueron con la tía, que a su vez tenía más hijos a su cargo. Desde el gobierno se le ofrecieron varias ayudas, principalmente de carácter económico. Pero no se cumplió y la mujer tuvo que volver a traer a los chicos porque económicamente no podía hacerse cargo. Después de un tiempo esos chicos empezaron a vincularse con un matrimonio para la adopción, todo iba bastante bien hasta que en una ocasión se fueron a dormir a la nueva casa en este proceso de adaptación, y algo pasó que a la mujer le dio miedo o sintió que no podía controlar el enojo de uno de los pequeños, y se terminó la vinculación. Ellos al ver que los demás chicos se van en adopción o con sus padres empiezan a preguntar cuando les toca a ellos, nosotros le decimos que el juez está buscando los mejores papas para ellos, todos los chicos se quieren tener una familia.

En este caso que te cuento creo que hubiese sido bueno que la familia adoptante tuviera un poco más de contención, mas políticas que los prepare para un desafío como adoptar más de un niño o chicos más grandes.

En el hogar anterior hubo un caso de un niño que había manifestado que quería vivir en una familia y tener hermanos, cuando se le concedió la adopción fue a una mujer sola y claramente no funcionó el chico volvió al hogar. Es necesario que se escuche a los chicos.

Algo que también viene funcionando bien son las convocatorias públicas, se da cuando hay chicos para cuyas características no hay carpetas de padre que quieran adoptarlos, entonces se publica el sexo del niño, algunas características. Del Consejo primero se llama a padres y/o madres que puedan querer ampliar el rango que establecieron en la carpeta, y si aun asi no se consigue se publica en los diarios. Estos tres chicos que te conté fueron adoptados por medio de convocatoria pública y se fueron con un matrimonio que era hermoso.

Otro tema pasa que aveces las ayudas que se dan es por un tiempo determinado, como el subsidio habitacional, es por seis meses y después no se renueva, ahora le encontraron la vuelta y con un amparo no pierden el subsidio. Pero en seis meses los padres muchas veces no consiguen algo estable para no depender del subsidio y se tenían que ir a la calle.

A: ¿Hay casos de chicos que habiendo vuelto a vivir con su familia de origen después de pasar por el Hogar, deben regresar al Hogar porque la familia vulneró sus derechos nuevamente?

B: Esta este caso que te conté antes, que la tía no pudo sostenerlos y los trajo de nuevo, pero no fue por una vulneración de derechos, hay otros casos que son un poco complejo, por ejemplo, tuvimos un chico con lupus en la piel, la madre quería tenerlo e hizo varias cosas que se le pidieron, pero no funcionaron, por ejemplo, se fue a la casa del abuelo del niño pero la convivencia no fue buena y volvió a vivir en pensiones, no es el lugar adecuado para que viva un niño en una pensión con esa enfermedad. Pero cuando el chico vivía en el hogar, aun dándole todos los cuidados necesarios tuvo en un momento una recaída, después se fue con la mama, estando con la mama sucedió todo esto que te contaba que no cumplió con todas las cosas que se le pidió, tampoco lo llevaba a todos los controles médicos durante un tiempo que ella estaba enferma. Son casos difíciles, cuando hay una enfermedad de este tipo sabes que es muy probable que el chico no sea adoptado, entonces también piensas que no es vida para un niño vivir institucionalizado y que a veces aun con todos los cuidados que se le daban acá, aun se enfermó.

A: ¿Cómo se trabaja con los chicos que se encuentran en estado de adoptabilidad?

B: Un poco como ya te conté, en este hogar al ser chiquitos todos sueñan con tener una familia, se les habla mucho, se trata de bajar su ansiedad, y una vez que aparecen el futuro padre se trata progresivamente de que generen vínculos. A muchos le cambia la cara y le conoces rostros que ni te imaginabas cuando comienzan a vincularse con los nuevos padres.

Algunos jueces nos llaman a que participemos con el RUAGA de la selección de las carpetas, porque la realidad es que nosotros somos los que conocemos a los chicos y lo que necesitan, si bien algunos jueces hablan con ellos, no alcanza para conocerlos.

En el hogar anterior, al ser algunos chicos más grandes, quizás algunos no querían ser adoptados, ellos a eso lo trabajaban en terapia, otra cuestión que sucedía en el hogar anterior es que si por algún motivo una adopción fracasaba, como política del hogar y salvo excepciones el chico no volvía al mismo hogar, ello porque las expectativas de todos era alta y ante un fracaso de una adopción no era fácil manejar la frustración y miedo de los demás chicos, ni tampoco los rumores que podían surgir. Es que trabajar con adolescentes es mucho más complicado en algunos aspectos.

A: Para los adolescentes que poseen pocas posibilidades de adopción o que no quieren ser adoptados, de todos los programas existentes para lograr la autovalidación, ¿cuáles son los que en el Hogar se aplican?

B: En este hogar, al ser chicos no tenemos este problema. Antes trabaje en uno donde algunos de los chicos ya eran adolescentes. A veces ellos no quieren ser adoptados, quizás porque se acostumbraron a vivir institucionalizados. Algunos otros hicieron del hogar su familia y no quieren irse. Han existido distintos programas, no sé muy bien cuales se estarán aplicando hoy. Lo que si te puedo decir es que se trabaja mucho en su autoestima, en que puedan asumir responsabilidades, en que comiencen a proyectarse sus necesidades a futuro, etc. algo positivo es que no era que los chicos cumplían la mayoría de edad y se los obligaba a abandonar el hogar, sino que una vez que conseguían trabajo, se los acompañaba un tiempo hasta que pudiesen ahorrar un poco de dinero, quizás seis meses o un poco más y que después puedan afrontar los gastos que implican vivir solos, a veces lo hacían en una pensión. Para esos chicos el hogar era su familia, muchas veces volvían a buscar un consejo, cuando tenían problemas o simplemente a visitar.

A: ¿Cómo se sostiene económicamente el Hogar?

B: Casi con exclusividad de la beca que paga el Ministerio por cada chico, eso obliga un poco a la institución a que cada vez que egresa un chico uno nuevo ocupe su lugar porque si no, no se pueden asumir los gastos básicos. Se reciben donaciones, y se hacen eventos para recaudar fondos, pero eso es un ingreso extraordinario.

A: ¿Cuáles crees que son las fortalezas y las debilidades de la política publica que tiene como objetivo que cada niño viva en una familia?

B: Las fortalezas creo que es poner las necesidades del chico, su voz, en el centro de atención y que constantemente están saliendo nuevos programas, las debilidades creo que muchas de las políticas no llegan en el momento oportuno, y que el funcionamiento de todo el sistema es efectivo en la medida que cada profesional que interviene se hace una red propia de contactos a fin de agilizar trámites o de conseguir cosas. Por ejemplo nosotros para llevar al hospital a los chicos, como una pediatra trabaja en el hospital ella media para que podamos realizar todo los estudios o que lo atiendan al chico más fácil que si nosotrosuviésemos que pedir un turno con cada chico como el común de los ciudadanos.

A: ¿Crees que hay algo más que decir y de lo cual no hemos hablado?

B: Creo que hemos tocado los temas más importantes.

Acogida: buscan 200 familias para cuidar niños en tránsito



totaro, Guillermo Sigmorello y sus hijos forman parte del programa

ano Lasalvia

Ser mayor de edad

Residir en la
Ciudad Autónoma
de Buenos Aires

No estar inscripto
en el Registro
Único de
Aspirantes a

En la ciudad, solo hay 18 inscriptas en el programa que apunta a servir como una alternativa a la institucionalización; sin embargo, están alojados 224 chicos de 0 a 6 años en hogares de menores

[Lucía Cullen](#)

2 de marzo de 2019

"Entregar al bebé que cuidamos durante un año y medio a los brazos de su familia definitiva fue un sentimiento maravilloso", dice Gabriela Totaro (43). Y su marido, Guillermo Sigmorello (42), emocionado agrega: "Yo recibí una carta que al abrirla no pude contener las lágrimas. Decía, junto a la foto del niño: 'Gabi y Guille, ¿quieren ser mis padrinos?'. Ellos integran el Programa de Acogimiento Familiar de la Dirección General de Niñez y Adolescencia porteña.

El plan funciona desde 2015 para asistir y cuidar a niños que, a raíz de la vulneración de sus derechos, fueron separados de su familia de origen y son integrados

transitoriamente a una alternativa hasta que un juez decida si su destino será retornar a su hogar, [ser dados en adopción](#) o pasar a la tutela de otras familias.

Actualmente hay solo 18 familias inscriptas, pero el programa - que sirve de alternativa a la institucionalización- necesita sumar unas 200 porque hay 800 chicos de hasta 18 años que viven en hogares para menores. De esta cifra, 224 tienen hasta seis años. "Es importante que se sumen 200 familias para afianzar los cuidados en la primera infancia [de 0 a seis años]", afirma Guadalupe Tagliaferri, ministra de Desarrollo Humano y Hábitat de la Ciudad. A pesar de que desde el Estado destacan el trabajo de estas instituciones de menores, la Convención sobre los Derechos del Niño establece: "El grupo familiar es el ámbito de cuidado más propicio para el crecimiento".

"Si bien proyectamos que el programa también alcance a la segunda infancia, focalizamos la asistencia en la primera, dado que el sano desarrollo y crecimiento psicoevolutivo son fundamentales para esta etapa en la que se constituye la subjetividad, la vincularidad y la vida emocional futura. Por eso, se prioriza el derecho del niño a vivir en familia", señala Tagliaferri.

Según señalan desde el ministerio, aún son pocas las familias inscriptas porque no hay conocimiento suficiente de la práctica. Esto provoca que muchos no se crean capaces de afrontar el desafío que implica, entre otras cosas, tener disponibilidad emocional, de tiempo y económica.

Las familias son acompañadas por un equipo de profesionales durante toda la experiencia, que tiene un tiempo promedio de seis meses. "Trabajamos junto a la Facultad de Psicología de la UBA para la selección, la supervisión y el acompañamiento de los procesos", agrega Tagliaferri.

Todos los tipos de familias pueden registrarse en el programa - personas solteras y parejas heterosexuales o gays-. Gregory y Marcos son una de ellas. Antes de junio del año pasado, su departamento lucía impecable. Desde que cuidan a un niño de siete años el piso está atiborrado de juguetes, libros y cajones abiertos. "En cuanto llegó a casa, F. no se podía contener con la comida, se tiraba al piso a llorar cuando algo no le gustaba y no sabía compartir. Ahora, además de ser supersociable, ordenó su alimentación, está escolarizado, lleva el carnet de salud al día, está aprendiendo a leer, a nadar y hasta repite palabras en inglés cuando me escucha", dice el norteamericano Gregory.

Para Marcos, una de las imágenes más significativas de esta experiencia la tuvo la tarde en que F. se atrevió a hamacarse solo. "Parece una nimiedad, pero las primeras veces que íbamos a la plaza les tenía terror a los columpios. El día en que avanzó con pasos cortitos, despegó sus pies del suelo, se sentó y soltó una carcajada al ritmo del vaivén, me quedé boquiabierto al darme cuenta de lo que habíamos logrado", relata.

El programa garantiza una ayuda económica de los gastos de manutención y cuidado y una red de contención conformada por las familias de acogimiento. No reciben otro ingreso extra. "En cuanto nos avisaron que llegaría una bebé que estaba en tránsito, recibimos en la puerta de casa juguetes, ropa y hasta una cuna, eran todos productos de donaciones", dice Lisa Spezzini (31). También existen las familias de apoyo, que colaboran de alguna manera con las de acogida.

Un sentimiento que se replica en las personas entrevistadas es que la experiencia además de ser enriquecedora para el niño, resulta transformadora para la familia de acogida. "Luego de haber superado la enfermedad de mi hijo y la mía, nos dimos cuenta de que lo teníamos todo y eso nos motivó a contribuir como familia. A los bebés que pasaron por casa los cuidamos como nuestros hijos. Poder revertir su historia, aunque sea de un modo inconsciente para ellos, nos cambió la vida", sostiene Totaro, madre de tres hijos.

Y Spezzini agrega: "Cuando comenzó la etapa de vinculación con sus padres adoptivos, les entregamos una caja con los primeros recuerdos de la beba y les transmitimos lo que vivimos con ella durante su pedacito de vida. Ellos se sentían muy agradecidos y a pesar de que no se da en todos los casos, seguimos en contacto".

Requisitos para inscribirse

Guarda Adoptiva

- No poseer antecedentes penales ni deuda alimentaria
- Contar con un espacio adecuado para recibir a un niño y con tiempo disponible para realizar actividades de capacitación y supervisión

Cómo anotarse

Por: [Lucía Cullen](#)

¿Te gustó esta nota?



[Ver comentarios 45](#)

La Senaf busca familias para acoger a 26 niños judicializados

Tienen entre 0 y 5 años. Buscan insertarlos en una familia temporalmente para evitar la institucionalización.



Buscan familias de acogimiento en Córdoba (AP / Archivo).

Viernes 01 de noviembre de 2019 - 10:30 | Actualizado: 01/11/2019 - 11:11

La Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (Senaf) informó que está buscando hogares familiares para acoger a 26 niños de entre 0 y 5 años, y evitar así que sean alojados en institutos.

f

“Es una convocatoria de urgencia

LaVoz



Inicio



Lo último



Popular



Iniciar sesión



Córdoba Liliana Gaitán, directora de Fortalecimiento Familiar de la Senaf.

“El programa apunta a darle un lugar de alojamiento familiar a niños separados temporalmente de sus familias, para darles la posibilidad de ser incorporados en un hogar que repare ese derecho vulnerado con el que viene trabajando”, describió la funcionaria.

Actualmente el programa cuenta con 160 familias de acogimiento, número que resulta insuficiente ante la cantidad de niños que requieren alojamiento.

“Necesitamos familias para esos 26 niños, algunos están en residencias y otros que han nacido recientemente están en un hospital esperando”, describió.

Las familias que estén interesadas, y que pueden ser monoparentales o parejas igualitarias, deben inscribirse en la Senaf. “Primeros les contamos en qué consiste el programa, despejamos que no quieren adoptar, y luego se hace una entrevista psicológica y una visita en el domicilio para comprobar que todos los integrantes estén de acuerdo con el acogimiento”, describió Gaitán.

CFK ya declara: le negaron otra vez la televisación de su indagatoria

Crimen en B° Talleres: "Apuñaló a la chica, se bañó, y estaba tomando mate cuando llegó la Policía"

Trump restablece los aranceles para el acero y el aluminio de la Argentina

Más de la mitad afirma que separa la basura, pero sólo se recicla el 0,5%

Brutal agresión en Los Cedros: le hicieron 150 puntos a una adolescente

Más vistas

1 POLÍTICA
Las dudas por Accastello



2 SUCESOS
Diciembre arrancó con graves peleas:



hasta seis meses. “Puede llegar a seis meses, y si no hay alternativa, el niño queda en condición de adoptabilidad, por lo que a los tiempos ya los maneja el Poder Judicial”, aclaró.

Contacto. Los interesados pueden llamar al programa “[Familias para Familias](#)” (0351) 4343332 o participar de la reunión informativa el día lunes 4 de noviembre a las 9.30 horas o a las 10.30 horas, en la sala de reuniones de la Secretaría Maestro López 113, Ex Complejo Pablo Pizzurno Edificio Eva Perón.

3 CIUDADANOS
Una joven denunció que fue raptada y abusada por cuatro jóvenes al salir de una fiesta



4 NOTICIAS
Cómo estará el tiempo este lunes



5 SUCESOS



idad,

juén

a:
da a

En esta nota



NIÑEZ



FAMILIAS DE



SENAF

LaVoz

Tucumán: mató a su ex con un machete, hirió a tres más y está detenido

Salta: llega la familia de María Cash tras el rastillaje en Palomitas

