Universidad Nacional de Entre Ríos
Facultad de Trabajo Social
Carrera de Especialización en Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia (Resol. "C.S" 320/11, 324/12)
Sede: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (Área CABA y Metropolitana).
Tutor/a: Sergio Díaz.

Título del trabajo: Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes con derechos vulnerados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Autor: Gilda Beatriz Cortese. Abogada.

Director: Diego Gantus. Doctor en Ciencia Política (Universidad Nacional de Rosario) y Diploma de Posgrado "American Politics and Political Thought" (University of Massachusetts).

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, octubre de 2016

RESUMEN

El presente trabajo pretende indagar las causas que ocasionan que niñas, niños y/o adolescentes terminen retirándose voluntariamente de los hogares convivenciales en donde son alojados luego de la adopción de una medida de protección excepcional (Art. 39 y CC de la Ley 26.061 y del Art. 36 y CC de la Ley 114) y cuáles serían las políticas públicas que deben llevarse a cabo para evitar que las instituciones expulsen a niños, niñas y adolescentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

INDICE

INTRODUCCIÓN----------7

PARTE 1. ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS. ----------9

CAPÍTULO I. EL ESTADO. ----------9

SECCIÓN PRIMERA: El Estado en la República Argentina.----------9

SECCIÓN SEGUNDA: El Estado en movimiento.----------12

PARTE II. LA CONSTRUCCIÓN HISTÓRICO – SOCIAL DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA. ----------13

CAPÍTULO I. LA INFANCIA. ----------13

SECCIÓN PRIMERA: La categoría infancia.----------13

SECCIÓN SEGUNDA: Estudios sobre la infancia.----------14

SECCIÓN TERCERA: Construcción y discursos.----------15

PARTE III. SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES----------17

CAPÍTULO I. CAMBIO DE PARADIGMA----------17

SECCIÓN PRIMERA: Comienzos del sistema tutelar.----------17

SECCIÓN SEGUNDA: De la Doctrina de la Situación Irregular al Sistema de la Protección Integral----------19

SECCIÓN TERCERA: Sistema de Protección Integral.----------20

CAPÍTULO II. INSTANCIAS DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL-21

SECCIÓN PRIMERA: Políticas Públicas.----------21

SECCIÓN SEGUNDA: Medidas de Protección de Derechos.----------22

APARTADO I: Medidas de Protección Integral de Derechos.----------22

APARTADO II: Las Medidas de Protección Excepcional de Derechos.----------23

SECCIÓN TERCERA: Coexistencia de las medidas de protección de derechos.----------25

CAPÍTULO III. LAS INSTITUCIONES DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE DERECHOS----------26

SECCIÓN PRIMERA: La nueva institucionalidad.----------26

PARTE IV. NUEVO ENFOQUE DE DERECHOS----------28

CAPÍTULO I. LEGISLACIÓN----------28

SECCIÓN PRIMERA: Supremacía Legal.----------28

SECCIÓN SEGUNDA: Los Tratados Internacionales de Derechos Humanos: La Convención de los Derechos del Niño----------29

SECCIÓN TERCERA: La ley integral de promoción y protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.----------31

SECCIÓN CUARTA: A nivel local, Ley 114.----------33

CAPÍTULO 2. EL NUEVO CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL ARGENTINO-----34

SECCIÓN PRIMERA: Incidencias del nuevo Código Civil y Comercial Argentino.----------34

PARTE V. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE DERECHOS EN LA PRÁCTICA COTIDIANA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES----------36

CAPÍTULO I. VULNERACIÓN DE DERECHOS QUE REQUIEREN DE LA ADOPCIÓN DE UNA MEDIDA DE PROTECCIÓN EXCEPCIONAL----------36

SECCIÓN PRIMERA: Derechos vulnerados. Maltrato Infanto Juvenil.----------36

SECCIÓN SEGUNDA: La incidencia de los informes interdisciplinarios en la toma de decisiones.----------37

APARATADO I: Revictimización.----------38

SECCIÓN TERCERA: Hogares convivenciales y Defensorías Zonales de Promoción y Protección de Derechos.----------38

SECCION CUARTA: Estado actual de los hogares convivenciales. ----------39

CAPÍTULO II. SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE DERECHOS EN RIESGO.----------41

SECCIÓN PRIMERA: Última instancia de protección de derechos. Problemática actual. ----------41

SECCIÓN SEGUNDA: Falencias del Sistema de Protección Integral de derechos. Posibles causas. ----------42

APARTADO I: Recursos Humanos.----------42

APARTADO II: Resistencias frente al nuevo paradigma.----------43

APARTADO III: Problemas de coordinación y/o articulación.----------44

APARTADO IV: Resumen de las posibles causas mencionadas. Opinión de los actores intervinientes. ----------44

CAPÍTULO III. HACIA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE DERECHOS EN CABA.----------49

SECCIÓN PRIMERA: Institución y política pública. ----------49

APARTADO I: Sujeto e institución.----------49

APARTADO II: La ayuda de la psicología social.----------50

APARATADO III: Coordinación y elaboración de Política Pública.----------51

SECCIÓN SEGUNDA: Puntos a tener en cuenta en la elaboración de política pública. ----------53

CONCLUSIONES.----------
55

ANEXO A. ENTEVISTA A OPERADORA DEL HOGAR ----------56

ANEXO B. ENTREVISTA CON PROFESIONAL DE LA AGT ----------61

BIBLIOGRAFIA----------64

INTRODUCCIÓN

El Sistema de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes incorporado por la Convención de los Derechos del Niño y por la Ley Nacional 26.061 pretende incorporar el nuevo paradigma en materia de niñez, adolescencia y familia dejando atrás la llamada doctrina irregular instaurada a través de la Ley de Patronato o, también llamada, Ley Agote.

Luego del cumplimiento de los diez años de la sanción de la ley 26.061 se hace necesario tomar en cuenta los desafíos que se nos plantean a los trabajadores de la niñez en materia de protección integral. El problema que ocupa el presente trabajo es un problema de tipo institucional relacionado con los hogares que albergan a niñas, niños y adolescentes y las causas que originan que los mismos se retiren por propia voluntad de dichas instituciones.

Cuando se adopta una medida de protección excepcional es porque ante una situación de vulneración grave de derechos, el niño, niña y/o adolescente no cuenta con familia ampliada o referentes adultos que puedan hacerse cargo de los cuidados de los mismos debiendo ser alojados en hogares convivenciales. Estos dispositivos tienen un rol importante junto con las Defensorías Zonales en restituir los derechos vulnerados. Son las instituciones que actúan como una barrera de contención entre la inclusión y la exclusión de niños y adolescentes. Si los mismos dispositivos fallan, terminan convirtiéndose en dispositivos expulsivos, lo que se traduce en un incumplimiento por parte del Estado, quien debe garantizar el interés superior del niño. Lo cierto es que, aún en la actualidad, las prácticas tutelares propias de la Doctrina Irregular continúan llevándose a cabo desde las instituciones que alojan a los niños, niñas y adolescentes expulsándolos del Sistema de Protección Integral.

En razón de lo expuesto, el problema de investigación queda enmarcado en la siguiente pregunta: ¿Qué políticas públicas deben llevarse adelante para evitar que las instituciones de la Ciudad de Buenos Aires expulsen a los niños, niñas y adolescentes del Sistema de Protección Integral de Derechos en tiempos actuales, teniendo en cuenta las políticas sociales, las categorías de la infancia, la psicología de las instituciones y el funcionamiento del Sistema de Protección Integral?

La pregunta directriz que guía el presente trabajo tiene por finalidad mejorar el Sistema de Protección Integral de Derechos de los niños desde un conjunto de instituciones que sirvan para atender de manera colaborativa y profesional los conflictos que pudieran acontecerle al niño, niña y/o adolescente. Asimismo, se espera que el presente trabajo resulte de utilidad para desarrollar e implementar políticas públicas inclusivas de todos los niños, niñas y/o adolescentes con derechos vulnerados y alojados en hogares

convivenciales de la Ciudad de Buenos Aires. El uso que puede darse a los resultados de la propuesta de investigación es de política pública; de mejorar la relación de la institución con los niños y adolescentes; de mejorar la relación de la institución con el resto de los organismos y de mejorar la capacidad profesional y técnica de los integrantes del Sistema de Protección Integral de Derechos.

El presente trabajo pretende integrar varios de los módulos vistos en la "Carrera de Especialización sobre Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia" de la Universidad Nacional de Entre Ríos, yendo desde lo general hacia lo particular, tomando en cuenta el Estado, las categorías de la infancia y sus discursos, el pasaje de la Doctrina de la Situación Irregular al Sistema de Protección Integral de Derechos, la legislación vigente, el Sistema de Protección Integral de Derechos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y una breve conclusión.

PARTE 1
ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

CAPÍTULO I
EL ESTADO

SECCIÓN PRIMERA: El Estado en la República Argentina.

A lo largo de la historia podemos encontrar vastas definiciones sobre Estado y lo que se entiende por el mismo; ello se debe a los distintos procesos políticos y sociales que han transcurrido a lo largo de la historia dando lugar a que el Estado se vaya manifestando de múltiples y diferentes formas. En la multiplicidad de conceptos elijo como definición posible la mencionada en "Apuntes para una Teoría del Estado", de Guillermo O`Donnell, de donde surge que el Estado es "*...el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada...*"[1]. La dominación es la capacidad actual o potencial de imponer la voluntad de unos sobre otros, con o sin su resistencia y, lo político es una abstracción del fenómeno más global que es la dominación social. Asimismo, lo político tiene su respaldo en los medios de coerción física, como otra forma de la dominación social. El politólogo hace referencia a una "*dominación relacional*" porque la misma se da en la relación asimétrica o de desigualdad que existe entre los sujetos sociales, en donde uno de los sujetos tiene control de determinados recursos y el otro sujeto no los tiene. El control de los recursos tiene distintas aristas: el control de los medios de coerción, el control de los recursos económicos, el control de la información en sentido amplio y el control ideológico que permite que el subordinado acepte sin entender o cuestionar la relación asimétrica de dominación. Claro está, que cuando falla el control ideológico se pone al desnudo de manera explícita la dominación del Estado a través del ejercicio de la coerción física. La dominación surge, entonces, del control de recursos cuyo acceso es desigual y está determinado por las clases sociales. El Estado Capitalista, según O`Donnell, se presenta como el tercer sujeto garante de las relaciones capitalistas de producción garantizando la relación capitalista que los constituye como tal, es decir, al subsanar las fallas de dichas relaciones sociales y reponer al trabajador asalariado como clase subordinada y al capitalista como clase burguesa y propietaria de los medios de producción reproduce las relaciones sociales capitalistas. Es decir, que el Estado, en una de sus

1 **O'DONNELL, G.:** "Apuntes para una Teoría del Estado", en "Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual". Proyecto de Modernización del Estado - Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (Buenos Aires, 2007).

maneras de dominación social, no se encuentra afuera de las relaciones de los sujetos sociales interviniendo solamente cuando dichas relaciones fallan, sino que el Estado constituye esas relaciones sociales que sin la garantía del mismo jamás podrían existir.

El Estado también puede ser entendido como un conjunto de instituciones, como un conjunto de normas y leyes, como una forma política de organizar a las sociedades históricamente, etc.

El Estado Argentino, a través de los distintos procesos políticos y sociales que han transcurrido a lo largo de la historia, ha asumido diferentes transformaciones y manifestaciones. Podemos establecer de acuerdo al "Módulo I: Políticas Sociales" [2], diferentes períodos para dar cuenta de ello con mayor claridad:

a) 1880-1930: Estado Liberal;
b) 1930-1945: comienzos del Estado Intervencionista;
c) 1945-1975: surgimiento del Estado Social y/o de Bienestar;
d) 1976-2001: apertura del Estado Neoliberal;
e) 2002-2015: crisis del Estado Neoliberal y apertura hacia un Estado articulador e integrador;

En el caso del Estado Liberal (período de 1880-1930), se puede hablar de un sistema cuya estructura y conformación se circunscribía a un mínimo de funciones públicas, dando lugar así, a una escasa articulación con la sociedad. Este Estado se caracteriza por la escasa participación ciudadana y esto tiene que ver con quiénes eran considerados sujetos de derecho. Cabe aclarar que en un comienzo de este período solo se gozaba de los derechos de primera generación, es decir, de los derechos civiles, tales como el derecho a asociarse, el derecho a expresarse, el derecho a reunirse, el derecho a manifestar su opinión. En este aspecto, los grandes sectores de la sociedad no tenían acceso a los asuntos estatales y a los asuntos políticos-públicos que sólo estaban reservados a quienes detentaban los medios económicos.

La economía del Estado Argentino en dicho momento era agroexportadora, ello implicaba que producía y exportaba materias primas e importaba productos manufacturados. Durante este modelo económico, gran parte de los sectores sociales estaban ausentes o invisibles, o inclusive no existían. Esto se debía a que la dirección política de entonces no las necesitaba para ejercer su dominio, es decir, no las integraba en un proyecto común.

Posteriormente, con la Ley Sáenz Peña en 1912 se amplían los derechos de primera generación a los derechos políticos, estableciéndose el derecho al voto universal, secreto y obligatorio masculino. La amplitud de derechos solo comprendía a los ciudadanos argentinos varones, nativos o naturalizados, mayores de 18 años de edad, habitantes de la Nación y que estuvieran inscriptos en el padrón electoral. Asimismo, esta ley permitió la incorporación de nuevos actores sociales en la esfera pública.

---

2 **KIRCHNER, A y VESSVESSIAN, PAOLA:** "Módulo I: Políticas Sociales". Cuadernillo de la Especialización en Gerontología Comunitaria e Institucional. Facultad de Psicología. Universidad de Mar Del Plata (Mar del Plata, 2012)

Entre 1930 y 1945 comienza la crisis del Estado Liberal y se da el comienzo de un Estado Intervencionista incluyendo en este período lo que muchos historiadores denominaron la *década infame*.

Luego de la Crisis de 1929, crece un nuevo modelo de crecimiento económico. Por un lado, el pacto Roca-Runciman de 1933 entre el Reino Unido y la Argentina era un pacto que reforzaba el modelo agroexportador; en este sentido, la República Argentina exportaba materia prima a cambio de importantes concesiones económicas de parte de la misma, como el ferrocarril y los frigoríficos. El sector agroexportador estaba orientado al comercio internacional, sobre las pautas de la economía liberal clásica, con una presencia preponderante del latifundio, bajo empleo de tecnología y mano de obra sujeta a relaciones laborales paternalistas. Por otra parte, el aislacionismo comercial de las grandes potencias producto de la crisis permitió iniciar el desarrollo industrial argentino sustituyendo importaciones. La política económica se vuelve intervencionista, se crea el Banco Central de la República Argentina, la Junta Nacional de Granos, la Junta Nacional de Carne, nuevas empresas públicas como Fabricaciones Militares, YPF y Altos Hornos Zapla.

Durante el período también ocurrió la fuerte migración masiva del campo a la ciudad y de las provincias del norte hacia Buenos Aires y el desarrollo del sector industrial llegó a superar al sector agropecuario por primera vez en la historia argentina.

El sector industrial se desarrolló orientado al mercado interno, con una presencia preponderante del Estado, sobre las pautas de economía keynesiana que irrumpía en Estados Unidos con el New Deal, y una gran demanda de mano de obra asalariada sujeta a relaciones laborales colectivas entre el trabajo y el capital.

Se suele entender por Estado intervencionista, aquél que interviene en la economía o en las relaciones económicas para regularlas o modificarlas. Las formas de intervención pueden darse a través de la activación y regulación de recursos, a través de la generación de leyes e instituciones que regulan a las distintas partes que intervienen en el proceso y a través de las políticas públicas.

Se habla de Estado Social y/o de Bienestar, que en nuestro país comienza a partir de 1945, porque la intervención estatal apunta a disminuir las desigualdades inherentes en los sectores sociales más postergados. Se caracteriza por la fuerte intervención en materia económica con miras a la redistribución y participación en la riqueza de mayores sectores de la sociedad; por la extensión, creación y profundización de derechos sociales (llamados de segunda generación); por la profundización del proceso de ciudanización; la creación de la seguridad social; regulación de las relaciones de trabajo; disminución de los índices de desocupación; sociedad civil movilizada y predominio de lo público sobre lo privado.

Con los crecientes procesos de industrialización se reestructura el conjunto de normas y valores que dan sustento y legitimidad a una determinada sociedad constituyendo un nuevo vínculo entre estado y sociedad.

Con la emergencia del neoliberalismo a nivel mundial comienzan a cuestionarse las bases y organización sobre las que se asentaba la sociedad precedente. Los procesos de reformas neoliberales en nuestro país, y América

Latina, en general fueron posibles por las dictaduras militares que comienzan a desarticular los lazos sociales construidos hasta entonces.

La lógica del Estado Neoliberal[3], según el historiador Luis Alberto Romero, se basa en el achicamiento de las funciones del Estado y con ello la reducción del gasto público, el libre comercio y la desregularización de la economía y la privatización de competencias tradicionalmente asumidas por el Estado. La importancia del rol de la industria en el mercado interno fue cuestionada aduciendo falta de competitividad; asimismo, la industria acaba por ser desplazada a favor de los sectores financieros. Cabe agregar, que el Estado Neoliberal se caracterizó por la apertura de la economía y un fuerte endeudamiento público.

La política, en este contexto, termina siendo pensada como técnica y/o administración en función del servicio de la economía y no viceversa.

Con la crisis del Estado Neoliberal comienza la apertura de un Estado Articulador e Integrador. Desde el año 2003 en adelante, el Estado ha adoptado políticas públicas con una mirada social, reparadora y constructora teniendo en cuenta a las personas como titulares de derecho, fomentando la organización y participación ciudadana a través de políticas de inclusión ("Módulo I: Políticas Sociales", 2012). Es en ese contexto, que se aprueba la Ley 26.061 sobre Sistema de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

SECCIÓN SEGUNDA: El Estado en movimiento.

El Estado siempre se articula a través de la política pública, en mayor o menor grado, para modificar, construir y/o extinguir, sea por acción u omisión, las relaciones existentes con la sociedad, en un momento político, social e histórico determinado. Las políticas públicas son el "estado en movimiento" o las acciones del estado puestas en práctica, porque las mismas constituyen un instrumento de articulación de un estado en su rol activo para con la sociedad ("Módulo I: Políticas Sociales", 2012).

Se puede decir que el Estado Neoliberal ha instrumentado políticas públicas determinadas que han colaborado a la fragmentación y atomización social. Estas políticas han transformando a las personas en beneficiarias, en objeto y no en sujetos activos, generando la exclusión de determinados sectores de la sociedad con la consecuente pérdida de derechos. En esta línea, Daniel Campione[4] menciona que las políticas sociales de un Estado neoliberal se focalizan en casos particulares para paliar situaciones particulares de pobreza o de necesidad privilegiando la gobernabilidad o la seguridad social, a la espera que el mercado provea de soluciones al mediano y largo plazo. Sin embargo, esto no sucede debido a que las políticas sociales se contabilizan como "costos" para el Estado neoliberal. La fragmentación y atomización de la sociedad tiene correspondencia con la fragmentación y atomización de las políticas públicas.

3 **ROMERO, LUIS ALBERTO:** "Breve Historia Contemporánea de la Argentina", Fondo de Cultura Económica, 2001.

4 **CAMPIONE, DANIEL:** "El Estado en la Argentina. Cambio de paradigmas y abandono del tema social, en Estado y Sociedad. Las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI", EUDEBA, Buenos Aires, 2000.

Lo contrario a un Estado Neoliberal es un estado que integre las políticas sociales de manera universal y hacia el desarrollo social, contabilizando las mismas como "inversión" y no como "costo". La pérdida de identidad de los sujetos a causa de la exclusión es propia de un Estado Neoliberal; lo contrario, es un Estado que integre a los sujetos no ya como beneficiarios sino como titulares de derechos propio de la participación ciudadana.

Es necesario la formulación e implementación de políticas públicas que contengan una ética asociada a un desarrollo social, humano, sustentable y responsable que permita el fortalecimiento del capital social, que incluya a los sujetos como titulares de derecho, promoviendo la organización y la participación ciudadana ("Módulo I: Políticas Sociales", 2012).

PARTE II
LA CONSTRUCCIÓN HISTÓRICO – SOCIAL DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

CAPÍTULO I
LA INFANCIA

SECCIÓN PRIMERA: La categoría infancia.

La categoría de infancia o lo que se comprende por infancia ha sido entendida de diferentes maneras según los contextos socio-históricos y políticos de nuestro tiempo. El concepto de infancia está íntimamente ligado al tipo de Estado que se esté desarrollando en un momento dado y a cómo se aplican sus políticas públicas relacionadas al tema, las cuáles nos ayudarán a entender "la infancia" como una categoría determinada y que, simultáneamente, se va construyendo socialmente con caracteres diferentes según el contexto socio-histórico y político.

Desde diferentes perspectivas se puede entender la infancia. Según Sandra Carli[5], el "tiempo biológico" es la construcción más común de la categoría de infancia en la primera mitad del siglo XX, que la sitúa entre el nacimiento y la pubertad. En el psicoanálisis, la infancia es el tiempo en el que se estructura el aparato psíquico siendo relevante en esa constitución y estructuración la relación con el otro. Asimismo, desde la perspectiva de la historia, la infancia se construye por las culturas y las sociedades que dotan de sentido a esa edad y de temporalidad diferente a la temporalidad biológica. Se trata de un proceso de reproducción humana de una sociedad en las alternativas que una sociedad construye para afrontar el nacimiento de seres humanos nuevos.

En este sentido se puede decir que tanto la temporalidad biológica como histórica están estrechamente ligadas y son constitutivas de la categoría

5 **CARLI, SANDRA**. 2002. Niñez, pedagogía y política. Transformaciones de los discursos acerca de la infancia en la historia de la educación argentina entre 1880 y 1955, Miño y Dávila, Buenos Aires, "Introducción", pp. 13-34.

de infancia y del niño como sujeto. Esta categoría no surge de la naturaleza humana sino de la construcción social, cuya definición fue variando a lo largo de la historia. Asimismo, se puede comprobar que la categoría de infancia no es la misma en todas las sociedades y/o contextos culturales, esto significa, que aparte de no ser la categoría de infancia una categoría biológica ni ahistórica tampoco es una categoría universal u homogénea.

SECCIÓN SEGUNDA: Estudios sobre la infancia.

En estos últimos años, se han ido desarrollando los estudios sobre la infancia con aportes de distintas disciplinas, tales como la historia, la educación, la sociología, el psicoanálisis, la antropología y las consecuentes regulaciones jurídicas receptadas por las distintas sociedades.

Desde el campo de la historia, el referente por excelencia de los estudios sobre infancia es Philippe Ariès. El historiador menciona que en la Edad Media, los niños vivían mezclados con los adultos, no había una familia privada y tampoco había una idea de educación. Es recién en la edad Moderna, de donde surge una diferenciación de los niños con respecto a los adultos y esto se debe principalmente al interés que había en la época por la educación trasladándose a la sociedad, a la familia y finalmente a los niños, a través de la formación educativa. El interés por los niños inspira nuevos sentimientos hacia ellos "*el sentimiento moderno de la infancia*". Asimismo, hay un pasaje de mentalidad que se da en la Edad Moderna, de una mentalidad indiferente al niño que contempla la infancia como de corta duración a una mentalidad que pone el acento en ellos que contempla la infancia como de larga duración (Sandra Carli, 2002).

Desde el psicoanálisis, la definición de lo "infantil" en Freud remite al tema de la neurosis, a traumas precoces en la infancia, a la constitución del aparato psíquico, etc. Estos estudios permitieron ver a la infancia desde otra perspectiva en la constitución de los sujetos adultos. Según Lacan en el trabajo de Sandra Carli, el niño se inscribe desde que es nombrado como sujeto/niño (por el adulto) en una cadena simbólica y significante (cadena de generaciones) que se estructura a través del lenguaje. Esto implica, por un lado desbiologizar/desnaturalizar la visión de la infancia e instalarla en el orden de la cultura, y por el otro lado, implica la necesidad de situar al niño como sujeto en la cadena de generaciones (adultos-niños, padres-hijos, maestros-alumnos, mujeres-niños, Estado-niños, etc.), que permitirá estudiar la posición de los adultos y la posición de los niños y la relación intersubjetiva que los constituye.

Desde el campo de la educación, el vínculo contingente entre educador y educando, inscribe al niño en un proceso de enseñanza-aprendizaje que produce y los forma como sujetos, en la medida en que son nombrados, clasificados, imaginados, disciplinados con el objeto de convertirlos en miembros de una cultura y de una sociedad[6].

Desde el campo de la antropología, María Adelaida Colángelo en su ponencia del año 2005 destaca dos ejes de estudio. El primer eje es la diversidad, es decir, las variadas representaciones del mundo social que han creado los seres humanos. En este sentido, la infancia no es representada de

6 Ídem.

la misma manera en todas las culturas o sociedades. Además, el abordaje de la diversidad de modos de ser del niño debe ser complementado con el estudio sobre la desigualdad social de ese niño (clases sociales). Esta complementariedad permite analizar los problemas sociales de la infancia. Por último, los aportes de los estudios de género permiten estudiar que no se vive de la misma manera ser niño que ser niña (referencia de Sandra Carli a Giberti, 1997). La perspectiva de la diversidad nos lleva a entender que la infancia es una categoría socialmente construida, en constante transformación y no puede ser pensada como esencia inmutable.

El segundo eje es el estudio científico a través del método etnográfico que permite estudiar los fenómenos sociales desde la perspectiva de los propios actores sociales implicados. Muchas veces el problema que surge una vez instituida la categoría infancia, es que esta tiende a homogeneizarse pasando por alto la diversidad de experiencias que atraviesan a niños y niñas. Es aquí cuando el método etnográfico permite comprender desde la "lógica del otro", la diversidad cultural, familiar, vincular, etc., que puedan estar presentes en cualquier sociedad no ya en términos de anormalidad o inadaptación sino como modos alternativos de organización familiar vinculados a una cultura determinada.[7].

SECCIÓN TERCERA: Construcción y discursos.

La categoría de niño, no es una categoría que surge de la naturaleza sino que es una construcción discursiva de un período dado en la historia de una sociedad. Estos discursos señalan modelos de identificación del sujeto-niño y lo constituyen. De ahí que, todo tipo de política relativa al niño constituye una posición de los adultos que la configura, relativa a una visión de una sociedad futura y su construcción.

En los discursos se ponen en juego mecanismos de inclusión, exclusión, represión, distinción, diferenciación de la infancia/niñez. Los discursos educativos son un espacio privilegiado para analizar los enunciados acerca del niño en la medida en que allí es nombrado, clasificado, imaginado, transformado en objeto de un proceso de sujetación que a la vez que lo disciplina, lo convierte en miembro de una cultura y una sociedad. La "naturalización" de un concepto universal de la infancia es producto de la lucha por disolver, ocultar o negar las diferencias y desigualdades operadas por el poder. La categoría de la infancia opera como un significante vacío, cuyo contenido es llenado desde las distintas perspectivas disciplinarias, cambios sociales y transformaciones culturales, que dan forma a nuevas visiones sobre la misma.

Sandra Carli, enumera distintos tipos de discursos que se dieron en la argentina, entre la década del 80 del siglo XIX y mediados del siglo XX. Estos discursos se encuentran, siempre, atravesados por la política, la cual influye, a través de la aplicación de las políticas educativas, en la modelación o

7 **COLÁNGELO, ADELAIDA**. 2005. "La mirada antropológica sobre la infancia. Reflexiones y perspectivas de abordaje", Serie Encuentros y Seminarios, disponible en: www.me.gov.ar/curriform/publica/oei_20031128/ponencia_colangelo.pdf.

categorización de niños/as en un momento dado, en la inclusión/exclusión, en la normalización de conductas y anormalización de otras de niñas/os, etc.

Los discursos normalistas, fueron los primeros, que conformaron parte de los discursos educativos (atravesados por el debate entre positivismo y Krauso-positivismo). Es en esta época en que se instaura la instrucción pública nacional y la fundación del sistema educativo escolar. El principio articulador de estos discursos se centró en el debate de la naturaleza humana del niño y la configuración del niño-alumno.

El positivismo entendía que la naturaleza del niño era salvaje y la asimilaba a la de los pueblos primitivos. Utilizaban la "sugestión" pedagógica para controlar los desbordes infantiles (escuelas convertidas en un laboratorio de estudio y observación). A diferencia del Krausismo, que interpreta al niño como un sujeto ligado al orden divino y a la bondad de la naturaleza. Favorecían experiencias de auto-gobierno infantil (escuelas convertidas en sede de experimentación y renovación pedagógica).

También, los movimientos socialistas y anarquistas, configuraron discursos educativos acerca de la infancia. El principio articulador fue la democratización de las condiciones sociales de la niñez para posibilitar su incorporación e inclusión en el espacio de la escolaridad pública. En el caso del socialismo, el tópico central fue la identidad del niño-obrero. La mirada se centró en las condiciones laborales y escolares del niño, los estudios sobre debilidad infantil, situación de madres e hijos de trabajadores. En el caso del anarquismo, se centraron en el niño-sujeto político. Favoreció la educación política de la infancia, a partir del reconocimiento de los derechos del niño y de la carencia de derechos del estado y de los adultos sobre él.

Aparecen, a partir de la década del 10´ y hasta fines de la década del 30´, los discursos liberales/escolanovistas o también llamados los movimientos de la Escuela Nueva. El principio articulador de estos discursos es la autonomía del niño y protagonismo en los procesos de enseñanza-aprendizaje.

A partir de la década del 30´, aparecen los discursos nacionalistas. El principio articulador es la educación y la pedagogía con las nuevas filiaciones políticas. El discurso tiende a capturar el nacionalismo, la nación o la patria aparecen como modelos de identificación de la infancia en su calidad de autoridad suprafamiliar y supraescolar, aspecto que requería la formación, en el espacio educativo, de la identidad guerrera, militar o moral del niño. El comunismo se opone a la captura nacionalista por una captura ideológica del niño.

El discurso peronista, entre 1945 y 1955, incluye, como principio articulador la interpelación política a niños y jóvenes, convocados a participar en la escena política desbordando las fronteras de la escuela y la familia. Se busca al niño como sujeto nacional-popular, conformando una bisagra entre el estado-nación y el pueblo.[8]

8 **CARLI, SANDRA**. 2002. *Niñez, pedagogía y política. Transformaciones de los discursos acerca de la infancia en la historia de la educación argentina entre 1880 y 1955*, Miño y Dávila, Buenos Aires, "Introducción", pp. 13-34.

PARTE III
SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

CAPÍTULO I
CAMBIO DE PARADIGMA

SECCIÓN PRIMERA: Comienzos del sistema tutelar.

En 1776 se crea el Virreynato del Río de la Plata y esto trajo aparejado la apertura del Puerto de Buenos Aires a la navegación directa con España. A los efectos de proteger la ciudad (el territorio argentino se encontraba en plena conquista española), se envía desde España miles de soldados. Estos mismos soldados eran quienes violaban a las mujeres nativas y producto de dichos embarazos no deseados nacían niños que luego eran abandonados. Estos niños sufrían de terribles crueldades, los mismos eran atropellados por carruajes y transeúntes en la oscuridad por carencia de alumbrado público, morían de frío, de hambre o de sed y eran comidos por animales que andaban sueltos en las calles. Producto de estas situaciones es que un grupo de vecinos solicitan al Virrey que le de una solución al abandono masivo de niños y niñas. El Virrey Juan José de Vértiz y Salcedo, quien anteriormente había sido juez de menores y conocía la problemática, dispone el siete de agosto de 1779 la fundación de la Casa de Niños Expósitos, similar a las que se encontraban en ciudades como Madrid o Lima. Expósito viene del latín ex-posĭtus, que significa puesto afuera, haciendo referencia a los niños y niñas que eran abandonados en la calle. La Casa de Niños Expósitos comenzó a funcionar sobre las calles Perú y Alsina (actualmente Manzana de las Luces).

El establecimiento se funda con el principal objetivo de evitar la muerte de los niños; al comienzo solo se sostenía con el aporte de donaciones de la imprenta que funcionaba en el mismo establecimiento, funciones de teatro a beneficio y dádivas de hermandades religiosas. Hasta 1981, la casa recibía niños y niñas, quienes eran depositados en un torno de madera que se encontraba en la entrada del establecimiento, al mismo tiempo que la persona que los dejaba hacía sonar una campana para que el encargado del lugar los recogiera y los ingresara formalmente a la casa, de esta manera se cuidaba el anonimato de quienes abandonaban a los niños y niñas. La asistencia de los niños se encontraba estrechamente vinculada a la atención de la salud de quienes desarrollaban sus primeras prácticas de medicina occidental en los centros urbanos.

En 1821, el Ministro Bernardino Rivadavia, disuelve varias órdenes religiosas y todo aquello que se encontraba a cargo de las mismas pasa a la Sociedad de Beneficencia, integrada por mujeres de la oligarquía porteña. Con el cambio de autoridades cambia también el manejo de la institución y poco se sabe sobre el destino de los niños, algunos de ellos, eran entregados a familias de la clase alta para realizar tareas de servidumbre.

En 1873, se cambia el nombre "Casa de los Niños Expósitos" por "Casa Cuna" empezando a funcionar en las instalaciones donde hoy se encuentra el Hospital de Niños Dr. Pedro de Elizalde.

La protección de la infancia era motivo de preocupación de la caridad privada, más no formaba parte de la agenda pública ni de las políticas educativas y sanitarias. Esta perspectiva filantrópica se modifica con la irrupción de la "cuestión social", que permite que la problemática pase de la cuestión privada a convertirse en una cuestión pública, fruto de la oleada migratoria de 1880 y la transformación demográfica de la Ciudad de Buenos Aires y el resto del país. Con la infancia como categoría diferenciada aparece la idea del "menor" como un ser incapaz que debía ser protegido para su readaptación social.

En 1892 se crea el Patronato de la infancia respondiendo a la doctrina de la situación irregular que consideraba al niño o niña como objeto que debía ser tutelado por el Estado y en 1919 se sanciona la ley 10.903 o también llamada Ley Agote (1919-2005), que responde a los grandes problemas sociales y la pobreza imperante de la época. Esta ley otorga atribuciones ilimitadas a los jueces de menores para decidir la internación de los niños con el argumento de hallarse en peligro moral o material. De esta manera, el juez de menores dispone sobre la vida de los niños o niñas en conflicto con la ley, o que se hallaban en peligro moral o material, sacándolos del seno familiar y derivándolos a instituciones para su alojamiento de forma discrecional y sin ser oídos. La situación de pobreza y los conflictos familiares complejos constituía motivo suficiente para ser separados de sus familias, privados de derechos y alojados en institutos de menores.

Toda la doctrina de la situación irregular está marcada por el hecho de que tanto niñas, niños como adolescentes son considerados "objeto de protección" y no "sujetos de derechos", entonces desde dicha concepción muchos de ellos terminaron siendo culpabilizados por situaciones de mendicidad, vagabundeo, violencia urbana, mientras que la sociedad comienza a percibirlos como amenaza, como peligrosos o como delincuentes. Esto genera de inmediato la intervención del Estado, quien identifica a los niños en "situación de abandono moral y material" y justifica su accionar en la "Doctrina de la Situación Irregular".

A partir de 1943, se comienzan a ampliar los derechos sociales y laborales de los trabajadores que se tradujeron en el ámbito de la niñez y la adolescencia, tal es así, que por decreto 9414/1946 se interviene la Sociedad de Beneficencia, disponiendo una serie de medidas en pos de niños y niñas de todo el país.

Durante los años venideros, los huérfanos, niños abandonados, ancianos, enfermos y aquellos que no podían proveerse su propio sustento, pasan a la órbita de la Dirección Nacional de Asistencia Social suspendiendo la transferencia de recursos económicos a los organismos de caridad privados. Desde la Dirección Nacional de Asistencia Social se implementaron numerosas políticas públicas en protección de la infancia, tales como, la prohibición del uso de signos para identificación numérica de los niños como medallas o distintivos suplantándolo por el legajo civil, todos los institutos pasan a ser hogares abiertos permitiendo el contacto familiar y la asistencia de niños/as a escuelas

públicas, se abolió el uso de uniformes y de todo tipo de castigos corporales, se dejó sin efecto la colocación de menores para servicio doméstico, se promovió todo tipo de actividades recreativas y deportivas para los niños, niñas y jóvenes sin cuidados parentales y como dato interesante, las instituciones dejaron de pensarse como dispositivos en donde debía regir el orden carcelario para corregir conductas disvaliosas, sino por el contrario, los hogares debían procurar el desarrollo de su población.

Las nuevas formas de intervención del Estado fueron representando un avasallamiento a los derechos hasta ese entonces conquistados y en consecuencia de ello, el Estado dejo de ser el garante del ejercicio efectivo de los mismos derechos. En abril de 1958, la Dirección de Menores, perteneciente a la Dirección Nacional de Asistencia Social, se convirtió en un ente autárquico llamado Consejo Nacional del Menor, implementándose distintos programas de cuidado de niños por una mujer –modalidad similar a la familiar - en distintas localidades y provincias. En 1969, se creó el programa "Amas Externas" y en 1971 se proyectó el programa "Pequeños Hogares" que se puso en práctica recién en 1975.

Durante la dictadura, en 1978 se creó la Secretaría de Estado de Acción Social, de la que dependía la Subsecretaría del Menor y la Familia, que fue conducida por miembros de la Armada, desde donde hubo complicidades en la entrega de niños y niñas. A partir de 1983 y con la democracia en la República Argentina comienza a perfilarse el cambio de paradigma que pondrá fin a la doctrina de la Situación Irregular con la sanción de la ley 26.061 en el año 2005 y la derogación de la ley Agote o de patronato.

SECCIÓN SEGUNDA: De la Doctrina de la Situación Irregular al Sistema de la Protección Integral[9].

En 1989 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), la que fue ratificada por la República Argentina al año siguiente mediante la sanción de la Ley 23.849. La CDN representa un instrumento jurídico sumamente importante porque es vinculante para los Estados parte de la Convención y porque reconoce a niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos, produciendo un cambio de paradigma de la situación tutelar hacia un sistema integral de protección de los derechos del niño en su vida y desarrollo, el que debe ser garantizado a través de políticas públicas.

Con la democracia en la República Argentina, dijimos que comienza a perfilarse el cambio de paradigma porque el estado argentino incorpora la Convención al ordenamiento jurídico interno; sin embargo, la aplicación de la CDN no podía efectivizarse en el país porque no existían normas internas que permitieran la adecuación de dicho instrumento jurídico a la realidad social, política e institucional de ese entonces. Tal es así, que las políticas neoliberales implementadas a partir de la década del noventa dejaron a millones de niños en el mundo y en particular en la Argentina en la absoluta pobreza e indigencia.

9 **KONTERLLNIK, IRENE** (Diciembre 2005). Una nueva institucionalidad para la infancia y la adolescencia. Elementos a tomar en cuenta de las experiencias en otros países y los desafíos pendientes en la Argentina.

Si bien en 1994 se dota a la CDN de jerarquía constitucional, ello no se tradujo en la sanción de nuevas leyes que se adecuaran a la misma porque durante quince años siguió vigente la ley 10.903 del año 1919 y de leyes provinciales que han sido su consecuencia y que recogían la doctrina de la situación irregular, en contradicción absoluta con los principios de la Convención. Esta situación planteó fuertemente la necesidad de cumplir con el Art. 4 de la Convención en el cual los Estados parte se comprometen a adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en aquélla.

En "Una nueva institucionalidad para la infancia y la adolescencia" de Konterllnik, se menciona que en 1995 se sanciona la ley provincial de protección integral de niños y adolescentes en la Provincia de Mendoza y se continúa en otras provincias como Chubut, Neuquén, Tierra del Fuego, Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, entre otras. En 2005 el Congreso Nacional sanciona finalmente la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (26.061) que deroga la ley 10.903 conocida como Ley de Patronato del Estado. La Ley Nacional 26.061 da cuenta del cambio en la forma de conceptualizar e implementar la protección a los niños y adolescentes, y para ello al mismo tiempo una reforma institucional que contiene nuevos mecanismos y formas organizacionales para garantizar y proteger sus derechos.

En este sistema de protección integral, el estado es el principal garante tanto de las políticas públicas universales (salud, vivienda, educación), como de las de protección especial de derechos (programas especiales) que aseguren el cumplimiento efectivo de todos los derechos de niñas, niños y adolescentes. Tanto la familia como la sociedad son corresponsables junto con el estado de la promoción, de la protección y defensa de estos derechos (Casacidn, 2008).

SECCIÓN TERCERA: Sistema de Protección Integral.

Irene Konterllnik[10] (2005 citada en CASACIDN, 2008), hace referencia al paradigma de la Protección Integral. Este se organiza y funciona en un sistema. Es un sistema de naturaleza política y social, que puede definirse como un conjunto de interacciones que se estructuran y fluyen en torno a corresponsabilidades que tienen todos los actores intervinientes. La corresponsabilidad implica la concertación y articulación de acciones entre diferentes jurisdicciones. Los actores son los organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan intersectorialmente las políticas públicas de gestión estatal o privada (en todas las instancias nacional, provincial y municipal) destinadas a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y reestablecimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

10 **KONTERLLNIK, IRENE.** "El rol de los organismos administrativos en la implementación del sistema de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes" en Seminario La Nueva Leu de Protección Integral de Derechos de Niños, niñas y Adolescentes. Responsabilidad de los diferentes actores en su aplicación. Un nuevo desafío, organizado por el Casacidn, diciembre, 2005.

Este sistema se articula en tres niveles de forma dinámica e interrelacionada: políticas públicas, medidas de protección integral y medidas de protección excepcional. Su funcionamiento se desenvuelve a través de "mecanismos de exigibilidad". Esto quiere decir, que cualquier autoridad administrativa local, particulares y/o asociaciones civiles, tienen la potestad de instar al área que corresponda, incluso ante la justicia si el organismo administrativo no cumple, a que adopte políticas públicas, garantice acceso a programas o provea recursos necesarios (Casacidn, 2008).

A diferencia de la ley 10.903, la nueva ley dispone que el órgano de aplicación de la ley 26.061 es de carácter administrativo y se encuentra bajo la esfera del Poder Ejecutivo Nacional, Provincial y/o municipal; con esto el Poder Judicial deja de tener potestad respecto de las medidas de protección y/o excepcionales que se adoptan en niños, niñas y adolescentes, limitándose a realizar sólo un control de legalidad del acto administrativo que dispone la medida excepcional.

CAPÍTULO II
INSTANCIAS DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL

SECCIÓN PRIMERA: Políticas Públicas.

De acuerdo al cuadernillo publicado por CASACIDN en 2008[11], las Políticas Públicas constituyen la primera instancia del sistema de protección integral. Son las acciones u omisiones que determinan cómo interviene el Estado Nacional y Provincial, cómo planifican y diseñan las líneas gruesas de políticas universales de niñez y adolescencia, los programas y los planes de promoción y de protección de derechos.

El Art. 4 de la Ley 26.061 establece:

Las políticas públicas de la niñez y adolescencia se deben elaborar de acuerdo a las siguientes pautas: a) Fortalecimiento del rol de la familia en la efectivización de los derechos de las niñas, niños y adolescentes; b) Descentralización de los organismos de aplicación y de los planes y programas específicos de las distintas políticas de protección de derechos, a fin de garantizar mayor autonomía, agilidad y eficacia; c) Gestión asociada de los organismos de gobierno en sus distintos niveles en coordinación con la sociedad civil, con capacitación y fiscalización permanente; d) Promoción de redes intersectoriales locales; e) Propiciar la constitución de organizaciones y organismos para la defensa y protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

El Art. 5 de la Ley 26.061:

Los Organismos del Estado tienen la responsabilidad indelegable de establecer, controlar y garantizar el cumplimiento de las políticas públicas con carácter federal. En la formulación y ejecución de políticas públicas y su

11 **CASACIDN.** ¿Qué es un sistema de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes? Cuadernillo publicado En http://www.casacidn.org.ar.

prestación, es prioritario para los Organismos del Estado mantener siempre presente el interés superior de las personas sujetos de esta ley y la asignación privilegiada de los recursos públicos que las garanticen. Toda acción u omisión que se oponga a este principio constituye un acto contrario a los derechos fundamentales de las niñas, niños y adolescentes.

Las políticas públicas de los Organismos del Estado deben garantizar con absoluta prioridad el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. La prioridad absoluta implica: 1.- Protección y auxilio en cualquier circunstancia; 2.- Prioridad en la exigibilidad de la protección jurídica cuando sus derechos colisionen con los intereses de los adultos, de las personas jurídicas privadas o públicas; 3.- Preferencia en la atención, formulación y ejecución de las políticas públicas; 4.- Asignación privilegiada e intangibilidad de los recursos públicos que las garantice; 5.- Preferencia de atención en los servicios esenciales.

La planificación de políticas públicas son los planes que se diseñan a nivel federal y que tienden a tratar cuestiones estructurales de la niñez, adolescencia y familia en todas las áreas: salud, hábitat, educación, cultura, recreación, participación ciudadana. Participan en estas instancias, secretarías, ministerios, el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, etc. En el Consejo Federal se reúne Nación y todas las Provincias, allí se establecen las prioridades y se diseñan las políticas que luego cada jurisdicción ejecuta a través de sus respectivos programas (Casacidn, 2008).

CASACIDN, 2008, al respecto señala que:

Las políticas Públicas con enfoque de derechos constituyen acciones y estrategias para promover y hacer efectivos los derechos, basadas en obligaciones que los estados contrajeron en normas y tratados de derechos humanos. Implican, a su vez, la definición participativa de los principales problemas y necesidades por parte de la población. Si las entendemos así estas políticas contemplan, tanto en su formulación como en la implementación y el monitoreo, los siguientes principios: participación, equidad, sostenibilidad, inclusión y trabajo multisectorial.

SECCIÓN SEGUNDA: Medidas de Protección de Derechos.

APARTADO I: Medidas de Protección Integral de Derechos.

El Art. 33 de la Ley 26.061 establece:

La segunda instancia del sistema de protección lo conforman las medidas de protección integral de derechos, que comprenden las medidas emanadas del órgano administrativo competente local ante la amenaza o violación de los derechos o garantías de uno o varias niñas, niños o adolescentes individualmente considerados, con el objeto de preservarlos, restituirlos o reparar sus consecuencias. La amenaza o violación puede provenir de la acción u omisión del Estado, la Sociedad, los particulares, los padres, la familia, representantes legales, o responsables, o de la propia conducta del niño, niña o adolescente. La falta de recursos materiales de los padres, de la familia, de los representantes legales o responsables de las niñas, niños y adolescentes, sea circunstancial, transitoria o permanente, no

autoriza la separación de su familia nuclear, ampliada o con quienes mantenga lazos afectivos, ni su institucionalización.

El Art. 34 de la Ley 26.061 menciona:

Las medidas de protección de derechos tienen como finalidad la preservación o restitución a las niñas, niños o adolescentes, del disfrute, goce y ejercicio de sus derechos vulnerados y la reparación de sus consecuencias.

El Art. 35, 36 y 37 de la Ley 26.061 estipulan que:

Se aplicarán prioritariamente aquellas medidas de protección de derechos que tengan por finalidad la preservación y el fortalecimiento de los vínculos familiares con relación a las niñas, niños y adolescentes. Cuando la amenaza o violación de derechos sea consecuencia de necesidades básicas insatisfechas, carencias o dificultades materiales, económicas, laborales o de vivienda, las medidas de protección son los programas dirigidos a brindar ayuda y apoyo incluso económico, con miras al mantenimiento y fortalecimiento de los vínculos familiares (Art. 35).

En ningún caso las medidas a que se refiere el artículo 33 de la ley 26.061 podrán consistir en la privación de la libertad (Art. 36).

Comprobada la amenaza o violación de derechos, deben adoptarse, entre otras, las siguientes medidas: a) Aquellas tendientes a que las niñas, niños o adolescentes permanezcan conviviendo con su grupo familiar; b) Solicitud de becas de estudio o para jardines maternales o de infantes, e inclusión y permanencia en programas de apoyo escolar; c) Asistencia integral a la embarazada; d) Inclusión de la niña, niño, adolescente y la familia en programas destinados al fortalecimiento y apoyo familiar; e) 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; f) Tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico de la niña, niño o adolescente o de alguno de sus padres, responsables legales o representantes; g) Asistencia económica, Etc. (Art. 37).

La medida de protección integral implica la puesta en marcha de la política pública por parte del organismo de aplicación de la ley 26.061 y demás áreas administrativas de la administración pública como así también por parte de las organizaciones no gubernamentales a los efectos de garantizar un derecho que está siendo vulnerado (Casacidn, 2008).

APARTADO II: Las Medidas de Protección Excepcional de Derechos.

El Art. 39 de la Ley 26.061 establece:

Las medidas de protección excepcional tienen como objetivo la conservación o recuperación por parte del sujeto del ejercicio y goce de sus derechos vulnerados y la reparación de sus consecuencias. Son aquellas que se adoptan cuando las niñas, niños y adolescentes estuvieran temporal o permanentemente privados de su medio familiar o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio. Estas medidas son limitadas en el tiempo y sólo se pueden prolongar mientras persistan las causas que les dieron origen.

El Art. 40 de la Ley 26.061 menciona:

Las medidas de protección excepcional sólo serán procedentes cuando previamente se hayan cumplimentado debidamente las medidas dispuestas por el Art. 33 Ley 26.061 (medidas de protección integral) y deben aplicarse conforme a los siguientes criterios: a) Permanencia temporal en ámbitos familiares considerados alternativos: Las medidas consisten en la búsqueda e individualización de personas vinculadas a ellos, a través de líneas de parentesco por consanguinidad o por afinidad, o con otros miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según costumbre local, en todos los casos teniendo en cuenta la opinión de las niñas, niños y adolescentes; b) Sólo en forma excepcional, subsidiaria y por el más breve lapso posible puede recurrirse a una forma convivencial alternativa a la de su grupo familiar, debiéndose propiciar, a través de mecanismos rápidos y ágiles, el regreso de las niñas, niños y adolescentes a su grupo o medio familiar y comunitario. Al considerar las soluciones se prestará especial atención a la continuidad en la educación de las niñas, niños y adolescentes, y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico. Estas medidas deberán ser supervisadas por el organismo administrativo local competente y judicial interviniente; c) Las medidas se implementarán bajo formas de intervención no sustitutivas del grupo familiar de origen, con el objeto de preservar la identidad familiar de las niñas, niños y adolescentes; d) Las medidas de protección excepcional que se tomen con relación a grupos de hermanos deben preservar la convivencia de los mismos; e) En ningún caso, las medidas de protección excepcionales pueden consistir en privación de la libertad; f) No podrá ser fundamento para la aplicación de una medida excepcional, la falta de recursos económicos, físicos, de políticas o programas del organismo administrativo.

Tal como hace referencia Marisa Grahan y Laura Sarda, 2011,[12] la cuestión del tiempo es clave en los procesos administrativos y judiciales porque "dejar pasar el tiempo" o el "transcurso ocioso del tiempo" en la toma de decisiones juega siempre en contra del interés superior del niño favoreciendo el desvínculo y el desapego de niñas, niños y adolescentes (NNA) con su familia de origen.

Es importante que una vez que se adopta una medida excepcional, se garantice el contacto permanente del NNA con su familia de origen sin límite horario o de días, salvo que exista alguna restricción judicial de acercamiento.

La autoridad de aplicación debe actuar con celeridad, esto significa que el tiempo que se adopte para resolver una situación de vulneración de derechos, debe ser caracterizado como un "tiempo razonable". Ni se debe adoptar una decisión sin tener conocimiento del caso y sin contar con informes técnicos, salvo que la situación de vulneración de derechos sea tan evidente que no admita dudas respecto a la toma de decisión, ni tampoco, se debe dejar pasar el tiempo para tomar una decisión amparándose indebidamente en el "interés superior del niño".

El derecho de acceso a la justicia debe asegurar la determinación de los derechos de la persona en un tiempo razonable. La falta de razonabilidad en el plazo constituye, en principio, por sí misma, una violación de las garantías

12 **GRAHAM, MARISA – SARDA, LAURA**. El caso Fornerón: Reproche ético. Reproche jurídico. Los desafíos del derecho de familia en el Siglo XXI. Ed. Errepar. Año 2011. **GRAHAM, MARISA**. Construcción de un nuevo colectivo por la niñez.

judiciales. En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Formeron[13] ha considerado los siguientes elementos para determinar la razonabilidad del plazo: a) complejidad del asunto; b) actividad procesal del interesado; c) conducta de las autoridades judiciales, y d) afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.

La responsabilidad de acelerar el procedimiento recae sobre las autoridades judiciales y/o administrativas en cada caso, en consideración del deber de especial protección que deben brindar al NNA. Al respecto, no es posible alegar obstáculos internos, tales como la falta de infraestructura o de personal para eximirse de una obligación internacional. No cumplir con un plazo razonable implica una evidente denegación de justicia en los casos de procesos judiciales, la violación del derecho a la protección de la familia, así como la protección de los derechos del niño.

Para determinar la razonabilidad del plazo también se debe tomar en cuenta la afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica de la persona involucrada en el mismo, considerando, entre otros elementos, la materia objeto de controversia. Así, si el paso del tiempo incide de manera relevante en la situación jurídica del individuo, resultará necesario que el procedimiento avance con mayor diligencia a fin de que el caso se resuelva en un tiempo breve. El mero transcurso del tiempo en casos de custodia de NNA puede constituir un factor que favorece la creación de lazos con la familia tenedora o acogedora. Por ende, la mayor dilación en los procedimientos, independientemente de cualquier decisión sobre la determinación de sus derechos, podía determinar el carácter irreversible o irremediable de la situación de hecho y volverse perjudicial para los intereses de los niños y, en su caso, de los padres biológicos.

Cabe aclarar, que lo instituido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre "plazo razonable" debe aplicarse y hacerse extensivo también a los procedimientos administrativos. Asimismo, el Art. 27 de la ley 26.061 establece las garantías mínimas que todo NNA debe tener en los procedimientos judiciales y administrativos.

Considero, que la tensión entre celeridad y seguridad, entendida esta última en el sentido de asegurar y/o garantizar la protección de los derechos del NNA, solo es posible resolverla si la autoridad administrativa o judicial, a la hora de tomar decisiones que afecten los derechos de NNA, actúe con la celeridad adecuada dentro de un marco de "tiempo razonable".

SECCIÓN TERCERA: Coexistencia de las medidas de protección de derechos.

No hace mucho tiempo, se solía utilizar una pirámide para explicar cómo funcionaba el sistema de protección de los derechos de NNA. En la base de la pirámide se ubicaba a las políticas públicas, en el medio de la pirámide a las medidas de protección y en la punta de la pirámide, a las medidas excepcionales. De esta forma, se establecían compartimentos estancos en donde primero se aplicaba la política pública, una vez que la misma se

13 **CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS**. Caso Fornerón e Hija vs. Argentina; Sentencia de 27 de abril de 2012;

agotaba, se aplicaba las medidas de protección y cuando ya no era posible aplicar estas medidas, se aplicaba las medidas excepcionales.

Entender el sistema de protección de derechos de forma piramidal, no es más que volver a las políticas sociales del neoliberalismo entendidas como compartimentos estancos y focalizadas.

Sin embargo, la mejor forma de garantía y aplicación del sistema de protección de derechos, es entenderlo no ya como una pirámide, sino como un sistema de enlace, en el cual siempre se aplique la política pública. Esta última no se agota. Que se agote la política pública significa que se agota la capacidad de respuesta del Estado para resolver los problemas relacionados a la niñez, adolescencia y familia. Entonces, la política pública se aplica siempre.

Puede pasar que dentro del marco de la aplicación de políticas haya NNA que se encuentren en un estado de vulneración respecto a sus derechos, y sea necesaria la aplicación de medidas de protección, teniendo en cuenta la necesidad y el caso concreto de cada NNA. Asimismo, puede ocurrir que el NNA se encuentre en situación de riesgo dentro de su grupo familiar y, en ese caso, deberá adoptarse una medida excepcional. La coexistencia de las medidas se da porque ambas forman parte de la política pública del Estado y porque la aplicación de una medida excepcional no implica dejar de lado la aplicación de las medidas de protección para restituir los derechos vulnerados ya que si dejáramos de aplicar medidas de protección una vez que se adopta una medida excepcional, estaríamos volviendo a la situación de la pirámide y el funcionamiento de las políticas como compartimentos estancos, en el cual la aplicación de uno implica la finalización del otro.

CAPÍTULO III
LAS INSTITUCIONES DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE DERECHOS

SECCIÓN PRIMERA: La nueva institucionalidad[14].

En Konterllnik (2005), la institucionalidad creada por la Ley no es un capricho de algunos. Organiza reglas de juego, procedimientos, actores y relación entre éstos que corporizan obligaciones del Estado con los niños a partir de principios establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) así como de una variedad de recomendaciones por parte del Comité de los Derechos del Niño y nuevas normativas y compromisos que, en forma complementaria a la CDN nos han venido ofreciendo, hace mucho tiempo, pistas claras para orientar transformaciones jurídicas e institucionales que permitieran ir más allá de la retórica en la relación del Estado con los niños.

Debemos reconocer y hacernos cargo que la institucionalidad creada por el Patronato se siguió sosteniendo porque fue legitimada por mecanismos sociales y culturales de los cuales todos hemos sido partícipes

14 **KONTERLLNIK, IRENE** (Diciembre 2005). Una nueva institucionalidad para la infancia y la adolescencia. Elementos a tomar en cuenta de las experiencias en otros países y los desafíos pendientes en la Argentina. En http://www.casacidn.org.ar.

directa o indirectamente. Konterllnik, menciona que esta creación de los hombres de principios de siglo pasado en el marco de demandas, intereses y explicaciones de la cuestión social imperantes en ese momento se constituyó en algo inmutable revestido de cierta sacralidad. El fenómeno que supone revestir de cierta sacralidad a las instituciones construidas por los hombres, y con ello el desarrollo de una demanda social que promueve su reproducción, ha sido analizado desde varias tradiciones intelectuales. Castoriadis (1998 citado por Konterllnik, 2005) entiende que si bien las instituciones sociales son creaciones colectivas y del imaginario social, aparecen, sin embargo, casi siempre, para la colectividad, como dadas (por los ancestros, por un dios, por las leyes del mercado, etc.). Así es como se vuelven rígidas, fijas, sagradas.

Konterllnik, 2005, manifiesta:

La incorporación de la CDN al derecho interno, pone en cuestión verdades hasta ahora universales y desacraliza la modalidad de intervención del Estado vigente hasta este momento, lo que conocíamos ya no era la única manera de hacer las cosas y entonces era necesario establecer un nuevo diseño que, en simultáneo con la generación de condiciones socio-económicas, receptara ese nuevo modo de hacer que demanda la CDN, de manera de pavimentar un camino sin discriminación, para todos los niños, en el marco de una sociedad democrática.

El Sistema de Protección Integral Argentino se estructura a través de las siguientes instituciones (CASACIDN, 2008):

- Consejo Federal de Niñez Adolescencia y Familia: es un espacio de articulación entre nación y provincias a los efectos de debatir, acordar, establecer prioridades, y sobre todo distribuir equitativamente los recursos del estado para hacer cumplir los derechos. El Consejo define criterios de planes y de políticas a nivel nacional y provincial, lo preside quien esté a cargo de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y lo integran organismos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) es un organismo técnico especializado en derechos, encargado de diseñar, planificar, monitorear, evaluar y crear instrumentos para capacitar en políticas públicas a favor de las provincias.
- Defensor de los Derechos: designado por el Congreso Nacional para proteger derechos de NNA, a la vez que los de la comunidad frente a hechos y/o omisiones de los distintos niveles de gobierno e incluso de instituciones privadas. El Defensor puede interponer acciones, promover medidas jurídicas y extrajudiciales, pedir la aplicación de sanciones, supervisar entidades públicas y privadas que alberguen NNA, reclamar la intervención de servicios (educativos, de salud o de seguridad) asesorar sobre recursos y asesorar sobre reclamos y/o recibirlos. En la actualidad aún no está designado el Defensor.
- Nivel Provincial: Debajo del Nivel Federal la Ley 26.061, establece organismos provinciales, con atribuciones para fijar acuerdos con municipio y comunas que hagan funcionar el sistema en el nivel local. Las leyes propias de protección de derechos que se de en cada distrito deben ser acordes a la Constitución Nacional (CN) y tratados de

derechos humanos y a la ley 26.061, que puede constituir un piso más no un techo.

- Nivel Local: constituidos por municipios y comunas. El poder local puede fijar procedimientos claros de frente al gobierno provincial y la justicia para adoptar medidas de protección integral y medidas excepcionales.
- También están las ONG y las OSCs.

PARTE IV
NUEVO ENFOQUE DE DERECHOS

CAPÍTULO I
LEGISLACIÓN

SECCIÓN PRIMERA: Supremacía Legal.

Para adentrarnos de lleno en el sistema de protección integral de niñas, niños y adolescentes es importante conocer la estructura y funcionamiento del sistema jurídico de la República Argentina y con ello, la legislación vigente. La Constitución Nacional (CN), como todas las constituciones de los diferentes países, establece la conformación de los poderes de la Nación, el ejecutivo, el judicial y el legislativo en nuestro caso, su funcionamiento, integración, elecciones de sus integrantes, etc.

El Sistema Jurídico Argentino se suele representar con la figura de una pirámide, en la punta de la misma se encuentra la Constitución Nacional, los Tratados de Derechos Humanos con Jerarquía Constitucional, por debajo están los demás tratados internacionales, le siguen las leyes de la Nación, decretos presidenciales, constituciones provinciales y leyes provinciales, ordenanzas, resoluciones, disposiciones, etc. Esto significa, que cada norma debe ser dictada en conformidad con la norma superior, que es la Constitución Nacional y Tratados. Asimismo, hay un orden de prelación legislativa, esto significa, que si una resolución regula una situación jurídica contraria a lo que establece una ley provincial de la misma jurisdicción, debe prevaler la aplicación de la ley provincial y así sucesivamente. El poder de legislar lo tiene el Poder Legislativo y los distintos órganos de la administración pública con facultades para dictar normativa (resoluciones, disposiciones, etc.), el Poder Judicial ejerce el control de constitucionalidad sobre las mismas e interpretación en los casos de lagunas del derecho y el Poder Ejecutivo, ejecuta dicha normativa.

En este sentido, el Art. 31 de la Carta Magna, menciona que la Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación. En concordancia con el Art. 31, el Art. 75 Inc. 22 establece en el primer párrafo que los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. Luego enumera los tratados que tienen jerarquía constitucional. Cabe aclarar que todos los tratados internacionales tienen jerarquía superior a las leyes pero

no todos los tratados tienen jerarquía constitucional, para ello es necesario conseguir las dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Congreso.

Asimismo, el Art. 33 establece una pauta interpretativa respecto a la declaración, los derechos y garantías que enumera la Constitución. Estos no deben entenderse como negación de otros derechos y garantías no enumerados. Siguiendo con dicha pauta interpretativa, el Art. 75 Inc. 22 enumera algunos tratados internacionales con jerarquía constitucional, entre ellos, la Convención sobre los Derechos del Niño y aclara que dichos tratados no derogan artículo alguno de la primera parte de la Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos.

La Constitución pone especial énfasis en los derechos de los niños y le asigna como función al Poder Legislativo, legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad. El Congreso de la Nación debe dictar un régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental, y de la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia.

SECCIÓN SEGUNDA: Los Tratados Internacionales de Derechos Humanos: La Convención de los Derechos del Niño

Los Derechos Humanos se aplican a todos los seres humanos sin distinción ni discriminación. Todas las personas por el hecho de ser humano tienen derecho a ejercer los mismos y esto se debe a las características que les son propias. Los derechos humanos, tal como menciona Alejandro Morlachetti (2008) y María Laura Clericó (2006) son:

a) **Universales**. Se aplican a todos los seres humanos sin distinción de edad, género, raza, religión, ideas, nacionalidad, etc. Cada persona tiene la misma dignidad y nadie puede ser excluido o discriminado del disfrute de los mismos.

b) **Irreversibles y progresivos**. Los nuevos derechos no derogan ni modifican derechos humanos vigentes. Asimismo, los viejos derechos no impiden la vigencia de nuevos derechos. Por otra parte, los derechos humanos constituyen un piso mínimo de garantía de las personas, esto significa que ningún estado puede menoscabar o disminuir dichos derechos aunque sí puede ampliarlos.

c) **Indivisibles**. No puede hablarse de división de los Derechos Humanos, todos deben ser respetados y garantizados por autoridades y gobernantes. Ningún derecho puede disfrutarse a costa de otro derecho, no puede prescindirse de ninguno. Sea que se trate de derechos de índole, civil, cultural, económica, política o social, todos se refieren a la dignidad intrínseca de las personas y tienen la misma importancia. No se puede suprimir un derecho sin que se ponga en peligro la validez de los demás.

d) **Inalienables**. Los Derechos Humanos pertenecen de manera absoluta a cada ser humano. Nadie puede enajenarlos, transferirlos o transmitirlos.

e) **Irrenunciables**. No se puede renunciar a ellos, aunque sea por propia voluntad.
g) **Interdependencia e interrelación:** la vigencia de un derecho depende total o parcialmente, de la vigencia de otros derechos. El avance de uno facilita el avance de los demás. De la misma manera, la privación de un derecho afecta negativamente a los demás.
h) **innatos.** Los derechos humanos son innatos a los seres humanos, nacen con ellos.
e) **Inviolables**. Nadie puede atentar, lesionar o destruir los Derechos Humanos. Esto quiere decir que las personas y los gobiernos deben regirse por el respeto a los Derechos Humanos; las leyes dictadas no pueden ser contrarias a éstos y las políticas económicas y sociales que se implementan tampoco.
f) **Imprescriptibles.** Los derechos no se pierden por el paso del tiempo o por su no-ejecución.[15]

La CDN es adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 e incorporada al derecho argentino el 27 de septiembre de 1990 a través de la Ley 23.849; luego, en el año 1994 se le otorga rango de jerarquía constitucional equiparándose en su aplicación a la Constitución Nacional.

En primer lugar la CDN, como todo instrumento de derechos humanos (DDHH) impone obligaciones a los Estados que implican, por un lado, la obligación de hacer, es decir, generar recursos y servicios efectivos así como crear mecanismos adecuados que permitan exigir el cumplimiento de los derechos cuando estos se hallen vulnerados y; por otro lado, la obligación de no hacer, es decir, dejar de hacer o abstenerse de intervenir, de manera de garantizar la libertad y el desarrollo de las personas si su acción o intervención vulnera derechos. Las obligaciones que contraen los Estados no son declaraciones y deben tener una expresión concreta en normativas, instituciones, medidas, estrategias, procedimientos y otras iniciativas que den cuerpo a las nuevas reglas de juego y a los mecanismos y procedimientos para demandar cuando los derechos son amenazados o violados. De hecho, el artículo 4 de la CDN promueve explícitamente la adopción de todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos. A su vez, las sucesivas recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño han insistido en la necesidad de mejorar la coordinación entre los diversos mecanismos e instituciones que se ocupan de promover y proteger los derechos del niño y en la creación de un mecanismo independiente y eficaz que vigile la aplicación de la CDN y al que puedan recurrir los niños cuando sus derechos sean amenazados o violados. También

---

15 **MORLACHETTI, ALEJANDRO,** "Derecho Internacional de los Derechos Humanos y mecanismos para su protección", documento/material bibliográfico del ciclo de Capacitación Regional de Actualización Normativa Jurisprudencial sobre Derechos de la Niñez y Adolescencia para operadores de justicia en el marco del convenio firmado entre el Instituto de Estudios Judiciales de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires y UNICEF, realizado durante el segundo cuatrimestre del 2008, págs. 7 a 26.
CLERICÓ, MARÍA LAURA, Derechos Fundamentales, en Derecho de Niñez y de la Adolescencia, Beloff Mary y Clericó maría Laura, I Seminario para la Implementación del Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de los Niños, Niñas y Adolescentes, ENJ, República Dominicana, 2006, págs. 22 a 77.

encontramos indicaciones respecto a nuevos mecanismos en los compromisos asumidos por los gobiernos en la Sesión Especial convocada por el Secretario de la Naciones Unidas en 2002 que apuntan al establecimiento o fortalecimiento de órganos nacionales, como, entre otros, mediadores independientes que defiendan los derechos de los niños, cuando proceda, u otras instituciones para promover y proteger los derechos de los niños así como a elaborar sistemas nacionales de vigilancia y evaluación para evaluar los efectos de las medidas que hayamos adoptado en relación con los mismos.

En segundo lugar, siguiendo a Konterllnik (2008), la CDN se estructura en base a ciertos principios rectores que deben ser garantizados por los estados partes de la convención y, que asimismo, generan un marco de interpretación de la propia Convención ante situaciones que generen incertidumbre en cuanto a la aplicación o no del instrumento jurídico. Los principios en los que se estructura la CDN son el interés superior del niño, el derecho a la vida y máximo desarrollo, el derecho a no ser discriminado, el derecho a ser escuchado y que sus opiniones sean respetadas. Esto implica que la intervención del Estado debe tener en cuenta todos estos principios a la hora de formular sus políticas, organizar sus instituciones, diseñar sus procedimientos y elaborar sus nuevas normativas, tanto para el ámbito administrativo como para el ámbito judicial.

SECCIÓN TERCERA: La ley integral de promoción y protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

La ley nacional 26.061 llamada "ley integral de promoción y protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes" es sancionada el 28 de septiembre de 2005, y con ella, el Estado Argentino responde quince años después al compromiso asumido con la CDN en la protección de los derechos humanos de los niños, a través del diseño y ejecución de políticas públicas y medidas de protección que, contemplando formas de participación comunitaria, reconocen el protagonismo esencial del niño y su familia y promueven el efectivo respeto y satisfacción de sus derechos.

La Ley 26.061, establece en su Art. 1, que tiene por objeto la protección integral de los derechos de Niñas/os y adolescentes que se encuentren en la República Argentina. Establece ciertas pautas y garantías mínimas, entre ellas establece, que la CDN es de aplicación obligatoria, en las condiciones de su vigencia, en todo acto, decisión, o medida administrativa, judicial, o de cualquier naturaleza; los derechos y garantías reconocidos están asegurados y sustentados por el principio del interés superior del niño, son de orden público, irrenunciables, interdependientes, indivisibles e intransigibles.

La ley nacional incorpora el derecho a ser oído del niño, niña y adolescentes, porque su opinión debe ser tomada en cuenta, teniendo el derecho de ser asistido por un letrado, de participar activamente en el procedimiento y de recurrir ante el superior frente a cualquier decisión que lo afecte en sus derechos elementales.

La nueva legislación permite incorporar la perspectiva de derechos en la atención y asistencia de los niños y sus familias. Asimismo, la ley se caracteriza por desjudicializar los problemas sociales como lo hacía la antigua

ley 10.903, ya que dichos problemas deben ser abordados por la política pública evitando la estigmatización y la exclusión de los grupos sociales más vulnerables. El estado está obligado a profundizar el diseño, la planificación, la ejecución, el control y garantizar el cumplimiento de políticas públicas para la infancia en clave de derechos humanos, promoviendo la construcción de la ciudadanía y la inclusión social para los niños y familias argentinas. Asimismo, la ley promueve la gestión asociada y corresponsable entre los Estados Nacional, Provincial y Municipal, en sus diferentes áreas y las organizaciones de la sociedad civil (ONG, comisiones vecinales) y le otorga sustentabilidad al proceso de descentralización de los programas y recursos de todo tipo para la atención de la infancia, adolescencia y la familia.

En el Título III establece los mecanismos de protección de los derechos de NNA. Extiende la obligación a todos los ciudadanos, quienes pueden interponer primero acciones administrativas y luego judiciales para restaurar el ejercicio y goce de sus derechos. El órgano administrativo local, al que cualquier ciudadano puede recurrir a nivel administrativo, debe aplicar medidas de protección ante cualquier amenaza o violación de derechos y garantías (Art. 33), sin que ello implique la privación de la libertad (Art. 36). Asimismo, puede aplicar medidas excepcionales, cuando el niño/a y adolescente se encuentra temporal o permanente privado de su medio familiar (Art. 39, 40). Estas medidas corresponden cuando se hubieren agotado las medidas del Art. 33. La protección a nivel nacional, se realizará a través del defensor de los derechos de niñas/os y adolescentes. A nivel provincial, respetando la autonomía de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

En concordancia con Mary Beloff (2006) los cambios introducidos por la ley 26.061 en relación a la intervención del Estado son significativos puesto que el estado interviene en los supuestos de derechos amenazados o violados, ya no son niñas, niños y adolescentes quienes se encuentran en situación irregular sino la familia, la comunidad y el estado. Cabe aclarar, que el estado debe intervenir garantizando la protección, reconociendo y promoviendo derechos.[16] No hay intervención estatal coactiva como ocurría con la vieja ley.

Respecto a las competencias, el órgano de control de la ley 26.061 es de índole administrativo y se encuentra en cabeza del poder ejecutivo. La competencia judicial se limita a realizar el control de legalidad de las medidas excepcionales del Art. 39. El rol de las políticas públicas es preponderante en materia de promoción, protección y fortalecimiento de los niños, niñas, adolescentes y la familia. El estado como garante de los derechos humanos implica el despliegue de una serie de acciones, preventivas en primer lugar, por parte del estado, desde su poder administrativo, para la satisfacción de derechos o, en su defecto, para la rápida restitución de derechos vulnerados. La implementación de las políticas públicas debe ser descentralizada, porque se adecuan mejor a las problemáticas de cada lugar. Las políticas públicas nacionales deben imperativamente articularse o coordinarse con las de orden

16 **BELOFF, M.,** "Un modelo para armar y otro para desarmar: protección integral derechos del niño vs derechos en situación irregular", en Beloff M., Los Derechos del Niño en el Sistema Interamericano, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2004, Capítulo I.

local para evitar la superposición de acciones y el consecuente dispendio de recursos[17].

La ley también focaliza en el diseño institucional, existen cuatro niveles de actuación en materia de políticas públicas y diseño institucional: 1) nacional, a través de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF); 2) federal, a través del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia (CFNAF); 3) local, a través de las defensorías zonales, servicios zonales y servicios locales de cada jurisdicción y 4) las que lleven adelante ONG.[18]

SECCIÓN CUARTA: A nivel local, Ley 114.

El 3 de diciembre de 1998 se sanciona en la Ciudad de Buenos Aires la "ley de protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes" nº 114, ley que pone en marcha los principios de la CDN y en organizar el nuevo sistema de protección de derechos a través del Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su red de defensorías zonales. Recién con la sanción de la ley 26.061, el Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (CDNNYA), se convierte en autoridad de aplicación. Ambas leyes están vigentes y son de aplicación efectiva y teniendo en cuenta como se estructura nuestro sistema jurídico, ante cualquier coalición de normas, se debe aplicar la ley nacional 26.061 ya que la misma por ser una ley de la nación tiene jerarquía superior a cualquier ley provincial.

Si bien ley 114 recepta los derechos reconocidos en la CDN y establece mecanismos de protección de derechos y de control, los estándares de protección y el alcance de los mismos están mejor garantizados en la ley nacional 26.061, tales como el derecho a ser oído, el derecho a contar con letrado, el derecho a la convivencia familia, el derecho a la libertad, entre otros.

Cabe aclarar en cuanto al derecho a ser oído que si bien ambas legislaciones garantizan el mismo derecho, la ley nacional tiene mayor alcance que la local, porque establece que los NNA no sólo tienen derecho a ser oídos y escuchados sino que sus opiniones deben ser tenidas en cuenta (la ley local no lo menciona). Además tiene mayor amplitud la ley nacional, porque extiende este derecho a todos los ámbitos en que se desenvuelvan los NNA, sea ámbito estatal, familiar, comunitario, social, escolar, científico, cultural, deportivo y recreativo; además, establece el derecho a ser oído por autoridad competente "cada vez que así lo solicite" el NNA. En cambio, la ley 114, establece el derecho a ser oído cuando se trate de sus intereses o cuestiones relativas a sus derechos.

En cuanto al derecho de tener un abogado, la ley nacional establece el derecho a la asistencia letrada como una garantía mínima ante cualquier procedimiento, sea administrativo o sea judicial; en cambio la Ley 114 instituye

17 **LERNER, GABRIEL,** "La redefinición de las funciones de los órganos administrativos y judiciales en la protección de los derechos de los niños en la ley 26.061". RDF nº 35, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2006.

18 **FAMA, MARÍA VICTORIA Y HERRERA, MARISA,** "Crónica de una ley anunciada y ansiada", en ADLA 2005-E, 5809.

la asistencia de un letrado a los NNA a los que se les atribuya una conducta ilícita.

Respecto a la protección del derecho a la convivencia familiar, en la ley nacional, el interés superior del niño implica el desarrollo de los derechos en su medio familiar y se privilegia la convivencia del mismo en su centro de vida poniendo mayor énfasis en las políticas públicas al respecto. La ley local se circunscribe a establecer programas de fortalecimiento de la familia cuando la misma tenga carencias económicas que puedan conculcar estos derechos y no hace mención en la normativa a las políticas públicas destinadas al fortalecimiento familiar. Ambas receptan el concepto de grupo familiar o familia ampliada y de la no judicialización de la pobreza.

En las medidas de protección, la ley 26.061 establece con claridad que dichas medidas se deben aplicar teniendo en cuenta que los NNA permanezcan conviviendo con su grupo familiar. En cambio, la ley 114 no lo menciona con exactitud. Y en las medidas excepcionales, la ley 26.061 aclara que siempre se debe propiciar el regreso de los NNA con el grupo familiar, que no se pueden implementar formas de intervención sustitutivas del grupo familiar y respecto a medidas adoptadas en grupos de hermanos, se debe preservar la convivencia de los mismos. La ley 114 nada dice al respecto.

Por último, considerando el derecho a la libertad, la ley nacional tiene mayor alcance ya que las medidas de protección y las medidas excepcionales, no pueden importar una privación de la libertad. En cambio, la ley 114, en el artículo que habla de internaciones específicamente, menciona que las medidas de protección no pueden importar privación de la libertad, no dejando claro, si se refiere a la internación como medida de protección o a todas las medidas de protección en general. Tampoco hace referencia al derecho a la libertad para el caso en que se adopten medidas excepcionales.

CAPÍTULO 2
EL NUEVO CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL ARGENTINO

SECCIÓN PRIMERA: Incidencias del nuevo Código Civil y Comercial Argentino[19].

El 1° de agosto del año 2015 entró en vigencia el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación (CCyCN) a través de la ley 26.944 promulgada el 7 de octubre de 2014. La mención breve al nuevo código que se realiza en esta sección resulta necesaria ya que no se puede prescindir de las modificaciones que produce el mismo en materia de niñez, adolescencia y familia. Debido a que el código presenta numerosos artículos relacionados con la temática que me ocupa, voy a abocarme solamente a algunos de ellos que considero los más importantes y significativos porque integran principios del sistema de protección integral de derechos.

19 **CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL DE LA NACION. COMENTADO"**. Título Preliminar y Libro I Art. 1-400. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Infojus, 2015.

El Art. 1 del Código ya marca cuáles serán las fuentes de derecho y de aplicación, cuando establece que los casos que rige el código deben ser resueltos según las leyes que resultan aplicables conforme la Constitución Nacional y los tratados de derechos humanos en que el Estado Argentino sea parte. A tal efecto, se debe tener en cuenta la finalidad de la norma. Acto seguido, el Art. 2 establece que la ley debe ser interpretada teniendo en cuenta sus palabras, sus finalidades, las leyes análogas, las disposiciones que surgen de los tratados de derechos humanos, los principios y los valores jurídicos, de modo coherente con todo el ordenamiento.

Los Dres. Marisa Herrera y Gustavo Caramelo (2015) establecen que el artículo 1 y 2 incorporan los tratados de derechos humanos en que el Estado Argentino sea parte, tanto como fuente e interpretación del derecho, lo que significa que obligatoriamente los jueces deben fundar todas sus sentencias no sólo en la CN sino también en el derecho internacional público, en relación a los tratados internacionales.

Otro capítulo interesante del código y que es concordante con la CDN tiene que ver con la capacidad de las personas. En primer lugar, el CCyCN elimina la categoría que establecía el viejo código respecto a los "menores púberes" considerados como tal a partir de los 14 años de edad y de los "menores impúberes", menores a dicha edad. El nuevo código menciona a las "personas menores de edad" como aquéllas personas menores de 18 años, considerando niño a aquél que no haya cumplido los 13 años, y adolescente a aquél que tenga 13 años cumplidos.

Siguiendo los comentarios de la Dra. Silvia E. Fernández (2015), el Art. 24 establece quienes son las personas que resultan incapaces en el ejercicio de sus derechos, y entre las tres enumeraciones que establece, señala en el Inc. b) a las personas que no cuentan con la edad y grado de madurez suficiente. La madurez "suficiente" tiene que ver con el ejercicio del acto en concreto porque bien puede existir capacidad para el ejercicio de un acto y, sin embargo, estar ausente en otros actos. Se hace necesaria para establecer la capacidad de la persona menor de edad una evaluación determinada para resolver si la persona cuenta o no con la aptitud suficiente. El presente artículo es un gran avance jurídico porque se aleja de los conceptos de capacidad civil tradicional, conceptos muy rígidos de por sí, y se asocia con la noción bioética de competencia, que refiere a la aptitud de la persona según su posibilidad de comprender, razonar, evaluar y finalmente decidir en relación a un acto en concreto. Y esto tiene su razón de ser, porque un incapaz civil considerado bajo el concepto de capacidad civil tradicional puede ostentar aptitud para realizar determinados actos y no otros dependiendo de que los pueda comprender, razonar, evaluar y, sin embargo, al entrar en la categoría de incapaz, la persona ya no está legitimada para realizar el acto específico.

Cabe aclarar que para el caso de personas que carezcan de la edad y grado de madurez suficiente quedan representados por sus progenitores en ejercicio de la responsabilidad parental y supletoriamente por el del tutor en caso de corresponder.

Por ello, el nuevo código no establece condiciones etarias puras, sino que incorpora la noción de "autonomía progresiva" del Art. 3 de la ley 26.061 bajo el criterio de "madurez suficiente", mostrando un respeto de la persona

humana y alejándose de viejas prácticas de las que se valieron las autoridades para decidir sobre la vida de todo NNA por ser considerados incapaces.

PARTE V
EL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE DERECHOS EN LA PRÁCTICA COTIDIANA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

CAPÍTULO I
VULNERACIÓN DE DERECHOS QUE REQUIEREN DE LA ADOPCIÓN DE UNA MEDIDA DE PROTECCIÓN EXCEPCIONAL

SECCIÓN PRIMERA: Derechos vulnerados.

El presente trabajo se circunscribe como fuera explicado al comienzo del mismo en los problemas que adolece el Sistema de Protección Integral de Derechos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuando se adopta una medida de protección excepcional en los términos del Art. 39 y concordantes de la ley 26.061 y se dispone que los NNA deban ser institucionalizados por no contar con familia ampliada o referentes adultos de la comunidad que puedan hacerse cargo de los cuidados del mismo.

La vulneración de derechos es la causa fundamental que motiva la adopción de una medida de protección excepcional, cuando no se ha podido llevar a cabo una medida de protección integral. Conocer los derechos de los NNA cuando alguno de esos derechos resultan vulnerados, nos ayuda a entender y comprender el momento en que es necesario actuar con celeridad en miras de restituir a NNA del ejercicio y goce de sus derechos, teniendo siempre en cuenta el interés superior del niño.

El maltrato infanto juvenil es fundamento suficiente para la adopción de una medida de protección excepcional porque está compuesto de acciones y omisiones por parte de quien está a cargo del niño, niña o adolescente que inciden negativamente en la integridad tanto física como psíquica de los mismos. Por Maltrato Infanto-Juvenil debe entenderse "*todo acto que por acción u omisión provoque en la niña, niño o adolescente un daño real o potencial en su integridad y desarrollo físico, sexual, emocional, cognitivo o social; ejercido por personas, grupos de personas o instituciones que sostengan con la niña, niño o adolescente una relación asimétrica de autoridad, confianza o poder*"[20].

Existe en el imaginario social que el concepto de familia implica un espacio para el niño, niña o adolescente de protección, cuidado y seguridad de todos sus miembros y entre sí. Sin embargo, existen familias que fallan en su función de cuidado y de protección produciendo o reproduciendo la vulneración

20 **UNIDAD TÉCNICA ESPECIALIZADA EN MALTRATO INFANTO JUVENIL** - "Maltrato Infanto Juvenil. Marco Conceptual". CDNNYA, 2012.
Dentro del maltrato infanto-Juvenil se pueden distinguir sus distintas modalidades tales como el maltrato físico, el maltrato emocional (o maltrato psicológico), la negligencia, el abandono, el abuso sexual infantil, el síndrome de Münchausen por poderes, el acoso entre pares, los noviazgos violentos, la explotación, el ritualismo, la corrupción y el maltrato institucional.

de derechos. Cabe aclarar, que en el interior de la familia existen relaciones asimétricas de poder que determinan los roles, las funciones y las posiciones de cada uno; dependiendo como sean dichas relaciones se podrá afirmar si la construcción de dichos vínculos son protectorios o nocivos. Dependiendo de los múltiples factores que pueden generar el maltrato (económicos, sociales, culturales, la historia de cada adulto/a, etc.), cuando esto sucede pasa al orden de lo público y es el Estado el que debe garantizar la restitución de los derechos cuando los mismos se hallan vulnerados.

SECCIÓN SEGUNDA: La incidencia de los informes interdisciplinarios en la toma de decisiones.

Es necesario un trabajo permanente de deconstrucción de los estereotipos, los ideales de familia, que operan en el imaginario individual de quienes trabajan con niñas, niños y adolescentes, para que estos no operen como obstáculo en las intervenciones. El modelo de familia interiorizado, impide algunas veces visualizar situaciones de maltrato que forman parte de la realidad concreta y cotidiana de muchas familias, operando como obstáculo en las intervenciones ante situaciones de vulneración de derechos. Esto implica un posicionamiento crítico y abierto para permitir un abordaje más objetivo y que no invisibilice procesos de producción y reproducción de malos tratos al interior de las familias.

La incidencia de los informes técnicos en la toma de decisiones administrativas y judiciales es fundamental en las causas que la motivan y en el cese de las mismas.

En la toma de decisiones que impliquen la adopción de medidas de tamaña envergadura como son las medidas excepcionales y en menor grado las de protección, resulta imprescindible contar con informes técnicos interdisciplinarios que abarquen la problemática familiar desde diferentes perspectivas profesionales. Dichos informes son necesarios para fundamentar la medida que se va a adoptar.

Asimismo, es importante que el enfoque de dichos informes se apoye siempre en el principio del interés superior del niño y la no discriminación como principios rectores. Es decir, considero que si bien los informes deben ser objetivos, es fundamental que la mirada del profesional que evalúa la problemática, encare la misma desde los principios rectores mencionados y con especial enfoque en el derecho a ser oído del NNA.

Siguiendo el informe elaborado por la Unidad Técnica Especializada de Maltrato Infanto Juvenil (UTEMIJ) del CDNNYA, se puede tomar conocimiento de la existencia de malos tratos a través de distintos hechos y/o indicadores: denuncias realizadas previamente en comisarías o juzgados, informes elaborados por distintas instituciones (escuelas, hospitales, centros de salud, profesionales que ejerzan en el ámbito privado, centros comunitarios, etc.), la palabra del NNA, la observación del juego, de conductas, etc.

La información que surja de la evaluación realizada por los profesionales u operadores de la niñez no constituye una denuncia en sí, sino que la misma elaborada desde un enfoque de protección integral, va a permitir

la valoración y el diseño de la estrategia de seguimiento. Es importante destacar que la información es inverosímil hasta que no se demuestre lo contrario y que la fuente no siempre revela una certeza del maltrato sino una fuerte sospecha. Son los organismos administrativos determinados por ley los encargados de valorar las comunicaciones o denuncias, sean de carácter espontáneas u obligatorias para encauzarlas, decidir las medidas excepcionales necesarias y demás acciones destinadas a la protección integral de la niña, niño o adolescente[21].

Los indicadores de malos tratos muestran los efectos de una posible situación de maltrato, más no deben considerarse de una exactitud tal que no permita dudas. Algunos indicadores pueden ser más específicos y no admiten dudas en contrario y en dicho caso se debe actuar con celeridad en miras de la protección del NNA. Sin embargo, hay otros tipos de indicadores inespecíficos que hace necesario un mayor trabajo y abordaje más profundo de la problemática para determinar la existencia de una situación de maltrato.

APARTADO I: Revictimización.

La revictimización se refiere a aquellas situaciones en las que un NNA que ha sufrido maltrato se ve sometido a relatar nuevamente lo vivenciado ante el requerimiento de los organismos administrativos y/o judiciales intervinientes, ubicándolos con cada relato nuevamente en el lugar de víctima. La victimización primaria es aquella que se genera en el NNA que ha sufrido maltrato y que ha atravesado experiencias personales y/o familiares, cuyas consecuencias pueden acarrear daño real o potencial físico y psicológico (ansiedad, angustia, abatimiento, miedo a que se repita, culpabilidad, etc.). En la revictimización, se da una nueva experiencia que puede ser igual o más traumática que la victimización primaria y que se da cuando las instituciones que deben proteger a NNA no comprenden, no escuchan, no contienen, pudiendo provocar sentimientos de culpabilización y desesperanza respecto a las posibilidades de superar su problemática. Es por ello, que resulta importante en el marco de la protección integral, que los profesionales que intervengan no revictimicen a NNA a través de múltiples entrevistas en donde el NNA deba volver una y otra vez sobre la situación que motiva la intervención de las instituciones.

SECCION TERCERA: Hogares convivenciales y Defensorías Zonales de Promoción y Protección de Derechos.

Es necesario aclarar que existen diferentes tipos de dispositivos para el alojamiento de niños, niñas y adolescentes en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires: Hogares de Tránsito, Hogares Convivenciales, Hogares Convivenciales de Atención Especializada, Hogares Maternos, Hogares con Centro Educativo Terapéutico, Hogares Terapéuticos, Pequeños Hogares, Familias de Acogimiento. A su vez, estos presentan generalmente restricciones en cuanto a sexo y edad de NNA que están en condiciones de alojar, de acuerdo a cada proyecto institucional. La población en cada uno de ellos es de

21 Idem.

entre 10 y 30 NNA. En el año 2014, hubo 814 niños, niñas y adolescentes alojados en los diferentes dispositivos dependientes del Ministerio de Desarrollo Social. Anualmente se producen unas 540 vacantes (45 por mes), las que en su totalidad son cubiertas. La cantidad de vacantes disponibles es en baja si se considera que hay unos 1500 pedidos por año los que, si bien un tercio se suspenden previo a ejecutar la medida de protección integral, sigue representando casi el doble de las vacantes que se producen. El promedio de tiempo de alojamiento de un niño en un hogar es actualmente de dos años y medio, cinco veces el estipulado por el Código Civil. Otros elementos a tener en cuenta es la ubicación geográfica del dispositivo en relación con el centro de vida del NNA, y la posibilidad de acompañar ciertos tipos particulares de problemáticas de manera adecuada[22].

Por otra parte, el CDNNYA del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA), autoridad de aplicación de la Ley 114 de la Ciudad de Buenos Aires, cuenta con una red de 17 Defensorías Zonales distribuidas en las distintas comunas de la Ciudad. Dichas Defensorías Zonales realizan el seguimiento interdisciplinario de cada NNA en particular ya sea que cuenten con una medida de protección integral o con una medida de protección excepcional; además, establecen y articulan simultáneamente con los hogares las estrategias a seguir con cada NNA.

SECCION CUARTA: Estado actual de los hogares convivenciales.

Según estadística de la Dirección General de Niñez y Adolescencia del GCBA, durante el período 01/01/2014 al 31/12/2014, se han registrado los siguientes ingresos y egresos de niñas, niños y adolescentes:[23]

Ingresos:

- de 0 a 3 años: 224;
- de 4 a 12 años: 225;
- mayores de 12 años: 193;
- S/D: 3;

Total de ingresos: 645

Egresos:

- de 0 a 3 años: 174;
- de 4 a 12 años: 231;
- mayores de 12 años: 249;
- S/D: 3;

Total de egresos: 657

22 Datos estadísticos sin publicar y de uso interno del área de Admisión de Hogares de la Dirección General de Niñez y Adolescencia del Gobierno de la Ciudad, correspondiente a casos del año 2014, proporcionados por el coordinador del área respectivo, Septiembre de 2015.
23 Ídem.

Motivo de Ingreso	0 a 3	4 a 12	> 12	S/D	Total	....% 0 a 3	4 a 12	> 12	S/D	Total
Abandono	34	1	1	0	36	15.18	0.44	0.52	0	5.58
Abuso sexual/Presunción ASI	2	19	14	0	35	0.89	8.44	7.25	0	5.43
Apropiación	7	1	0	0	8	3.13	0.44	0	0	1.24
Aus refer.Prim./Negligencia/Sin red Continent	98	56	92	2	248	43.75	24.89	47.67	66.67	38.45
derivado de otro hogar	16	59	24	0	99	7.14	26.22	12.44	0	15.35
devolucion de guarda	1	2	1	0	4	0.45	0.89	0.52	0	0.62
Maltrato (Físico/Emocional)	52	81	52	1	186	23.21	36	26.94	33.33	28.84
Nacimiento en el Hogar/Ingresa junto a Madre	14	0	3	0	17	6.25	0	1.55	0	2.64
Reubicación S/Cambio Hogar	0	6	6	0	12	0	2.67	3.11	0	1.86

Fuente: Datos estadísticos sin publicar y de uso interno del área de Admisión de Hogares de la Dirección General de Niñez y Adolescencia del Gobierno de la Ciudad, correspondiente a casos del año 2014, proporcionados por el coordinador del área respectivo, Septiembre de 2015.

Motivo de Egreso	0 a 3	4 a 12	> 12	S/D	Total	...% 0 a 3	4 a 12	> 12	S/D	Total
Abandona el hogar madre e hijo	15	1	9	0	25	8.62	0.43	3.61	0	3.81
Adopción	49	35	5	0	89	28.16	15.15	2.01	0	13.55
Autovalimiento	0	0	23	0	23	0	0	9.24	0	3.5
Autovalimiento -Mi Lugar	0	0	3	0	3	0	0	1.2	0	0.46
Derivación a disp. de Salud	2	1	3	0	6	1.15	0.43	1.2	0	0.91
Derivación a Eva Duarte u Otro Disp Externo	2	1	3	0	6	1.15	0.43	1.2	0	0.91
Derivado a otro Disp del Circuito	33	68	35	0	136	18.97	29.44	14.06	0	20.7
Fallecimiento	1	0	0	0	1	0.57	0	0	0	0.15
Internación Hospitalaria	5	2	4	1	12	2.87	0.87	1.61	33.33	1.83
Internación Psiquiátrica	0	1	5	0	6	0	0.43	2.01	0	0.91
Por decisión propia sin autorización del resp	1	21	90	0	112	0.57	9.09	36.14	0	17.05
Reubicacion S/Cambio Hogar	0	6	5	0	11	0	2.6	2.01	0	1.67
Revinculación Familiar	66	95	64	2	227	37.93	41.13	25.7	66.67	34.55

Fuente: Datos estadísticos sin publicar y de uso interno del área de Admisión de Hogares de la Dirección General de Niñez y Adolescencia del Gobierno de la Ciudad, correspondiente a casos del año 2014, proporcionados por el coordinador del área respectivo, Septiembre de 2015.

La mayoría de los motivos de ingresos se condicen con las distintas modalidades de maltrato que ya fueron expresados en el presente trabajo. Los recuadros muestran que en todo el período del año 2014 se registraron 645 ingresos y 657 egresos. Quiero hacer la aclaración de que si bien los ingresos deben ser en número igual o superior a los egresos, la diferencia que hace que los egresos sean en número superior a los ingresos se produce por la forma de cuantificar cada uno. En este sentido, se cuantifica como ingresos a los NNA

que provienen de otros dispositivos u hogares, que ya fueron cuantificados como ingresos por abuso, por maltrato físico o por alguna otra causa; y asimismo, se cuentan como egresos la ubicación de NNA en otros hogares, que ya fueron cuantificados como ingresos por motivo de las distintas problemáticas mencionadas.

CAPÍTULO II
SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE DERECHOS EN RIESGO

SECCIÓN PRIMERA: Última instancia de protección de derechos. Problemática actual.

Quiero hacer una mención a los pasos previos a la institucionalización en la Ciudad de Buenos Aires. El organismo de aplicación de la ley 26.061 y de la ley 114 en la Ciudad es el Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y su función es la promoción y la protección de los derechos de los mismos. Dentro de la función de protección que tiene el Consejo, se encuentra la Guardia Jurídica Permanente (GJP), que interviene en situaciones de emergencia cuando algún derecho de niñas, niños o adolescentes se encuentre vulnerado y sea necesaria la inmediata intervención del organismo a los efectos de garantizar el ejercicio y goce de los derechos vulnerados y procurar su pronta restitución. La guardia funciona las 24 horas del día los 365 del año, y la jurisdicción que abarca es la de toda la Ciudad de Buenos Aires. Esto conlleva a la recepción de numerosas consultas, muchas de las cuales derivan posteriormente en la adopción de una medida de protección excepcional. Dentro de la Guardia Jurídica Permanente se encuentra el Equipo de Seguimiento, el mismo permite que los casos ingresados por guardia tengan un seguimiento inmediato hasta la posterior intervención de las Defensorías Zonales (organismos descentralizados del Consejo que se encuentran en cada comuna de la Ciudad) o Servicios Zonales (organismos descentralizados de las provincias).

En los casos de adopción de medidas de protección excepcional del Art. 39 y concordantes de la ley 26.061 que requieren la institucionalización del niño, niña o adolescente, la Guardia Jurídica Permanente interviene en los pasos previos de detección de casos de vulneración de derechos a través de las consultas recibidas de organismos públicos/privados y de la línea 102, de las entrevistas realizadas, de los informes interdisciplinarios elaborados al respecto y de recopilación de datos e informes de otros organismos intervinientes. También interviene en el momento de la adopción de la medida y posteriormente hasta que toma conocimiento el juez de familia en el control de legalidad, la Defensoría Zonal y/o Servicio Zonal de las Provincias respectivas.

Hecha la aclaración y como fuera dicho en la introducción del presente trabajo, el problema a abordar es de tipo institucional relacionado con los hogares que albergan a NNA y las causas que originan que los mismos se retiren por propia voluntad de dichas instituciones; y ello ocurre en la población de NNA desde sus 4 años en adelante, llegando al pico más alto a partir de los

12 años de edad teniendo en cuenta que dichos egresos se realizan sin la autorización de ningún equipo técnico u operador del hogar y dejan al descubierto las falencias de las instituciones intervinientes. Este tipo de problema forma parte de un problema aún mayor, que es la exclusión/expulsión de NNA del Sistema de Protección Integral.

SECCIÓN SEGUNDA: Falencias del Sistema de Protección Integral de derechos. Posibles causas.

Desde el momento en que un NNA es institucionalizado, el trabajo interdisciplinario para restituir los derechos requiere redoblar los esfuerzos de todos los operadores intervinientes para que el sistema de protección no recaiga en el viejo sistema tutelar. La última institución interviniente que es aquélla que aloja a NNA cumple un rol fundamental en la contención de los mismos y en el respeto de sus derechos dentro del sistema de protección. Esto es así porque fuera de dicha institución ya no hay otras instituciones que contengan o alberguen a aquéllos NNA cuyos derechos hayan sido vulnerados.

En el presente trabajo se realizó una visita a diferentes hogares, se realizó entrevista a operador del hogar, a profesional del organismo de control de la Asesoría General Tutelar (AGT)[24] y se contrastó dicha información con las entrevistas mantenidas a NNA en estos últimos años alojados en hogares y plasmadas en crónicas de intervención[25]. Atento a que los hogares evaluados presentan similares características en cuanto a sus falencias, decidí tomar un hogar específico de la Ciudad de Buenos Aires que le voy a dar el nombre de "H" a los efectos de preservar su identidad. Encuentro distintos tipos de falencias dentro del mismo, y que distan de alcanzar los objetivos y principios que sustentan el sistema de protección integral. Estas falencias las clasifico en tres estamentos: a) falencia atinente a los recursos humanos; b) falencia atinente a las resistencias que surgen frente al nuevo paradigma de protección integral y; c) falencia atinente a la articulación y/o coordinación entre las distintas instituciones intervinientes.

APARTADO I: Recursos Humanos.

Uno de los inconvenientes que refleja el hogar "H" es la escasez de profesionales y/o equipos técnicos para abordar las problemáticas que se les presentan diariamente. Son los mismos profesionales quienes atienden los llamados telefónicos, las entrevistas y las revinculaciones, para una población entre 10 a 30 NNA.

Respecto al vínculo entre NNA y equipo técnico, no hay un vínculo fluido entre profesionales y NNA por la escasez de los primeros y la cantidad de tareas que deben llevar adelante.

24 Las entrevistas desgravadas se anexan al presente trabajo como Anexo A y Anexo B.

25 Por cuestiones de confidencialidad, de protección de datos y de protección de la intimidad de los NNA, dichas entrevistas no son anexadas al presente trabajo.

Asimismo, la falta de capacitación en la materia hace que muchos profesionales incurran en viejas prácticas del sistema tutelar sin percatarse de las mismas.

APARTADO II: Resistencias frente al nuevo paradigma.

Dentro de este apartado se pueden mencionar diferentes inconvenientes que se generan en el hogar mencionado y que a mi entender los mismos constituyen prácticas propias del sistema tutelar que no se condicen con un sistema de protección integral. En este sentido, se da cotidianamente las siguientes prácticas:

- Ingreso – revinculaciones: De las veces que he tomado medidas de protección excepcional, y más precisamente con población de niñas y adolescentes (NyA), el 90 % ingresó al hogar "H" de la Ciudad. Inmediatamente, siendo una práctica de la mayoría de los hogares, se suele solicitar la autorización por escrito para comenzar con las revinculaciones familiares y con referentes de la comunidad si corresponde. Muchas de las veces, el hogar no realiza la revinculación ya autorizada sino que espera el llamado telefónico del interesado. Asimismo, se otorgan días y horarios para la revinculación en un plazo de siete días en adelante. Ha habido casos en que los progenitores se comunican con el hogar y se les responde que aún no cuentan con la autorización de la autoridad competente lo que produce una demora en la revinculación. Los progenitores se acercan a la autoridad competente y dicha autoridad debe comunicarse nuevamente con el hogar para aclarar la situación generada, dilatando el tiempo de la revinculación. No se respeta la convivencia de varios hermanos en un mismo hogar.
- Actividades escolares y extracurriculares: las NyA pasan días en el hogar hasta reincorporarse al establecimiento escolar. Esta demora se debe a las razones de posible situación de riesgo para el NNA de que se presenten sus familiares en la escuela justificando el aislamiento y encerramiento. Respecto a las actividades extracurriculares que las NyA realizaban antes de ingresar al hogar, no se continúan desarrollando y son reemplazadas por las que el dispositivo facilita. Estas situaciones generan que las NyA se terminen yendo del hogar de manera voluntaria y sin autorización de las autoridades competentes.
- Salud mental: en mucho de los casos las NyA no reciben asistencia psicológica de forma inmediata.
- Condiciones edilicias del hogar: no hay un lugar adecuando para entrevistar a las NyA y a su familia. Los lugares donde se desarrollan las entrevistas y revinculaciones es en una habitación que está entre el ingreso a donde se alojan las NyA y la oficina de los profesionales. Esto significa que para entrar o salir de un lugar a otro hay que pasar por la habitación donde están entrevistando y/o revinculando.
- Población: la población es de niñas y adolescentes, algunas provienen de hogares de familia y otras provienen de estar en calle. Esto genera constante situaciones de violencia entre pares.

APARTADO III: Problemas de coordinación y/o articulación.

Otro de los inconvenientes que surgen son aquéllos referentes a la articulación de las distintas instituciones intervinientes, quienes no cuentan con toda la información relativa a las NyA y no se informan las acciones que cada organismo realiza en relación a las mismas. Y de esta falta de articulación, surge la falta de comunicación y coordinación.

La ausencia de protocolos o de publicidad de los mismos genera que cada profesional tome decisiones individuales, que se duplican en las diferentes áreas, se superponen las funciones y/o competencias. Esto se traduce a nivel jurisdiccional ya que no existe la articulación entre Ciudad y Provincia de Buenos Aires.

Desde que un caso está en poder de la Defensoría Zonal o del Servicio Zonal, se tardan días y hasta meses hasta tomar contacto con la NyA.

APARTADO IV: Resumen de las posibles causas mencionadas. Opinión de los actores intervinientes.

Estas falencias enunciadas y que ocurren cotidianamente nos da cuenta que el sistema de protección integral por el que tanto se luchó en años está en riesgo. Es importante destacar que los operadores de la niñez y adolescencia deben estar capacitados en la legislación vigente y las buenas prácticas relacionadas con el Sistema de Protección Integral a los efectos de restituir derechos, más aun teniendo en cuenta que muchos de ellos se encuentran trabajando desde la época del sistema tutelar y continúan ejerciendo y reproduciendo prácticas tutelares que no se condicen con el nuevo paradigma. Asimismo, existen deficiencias en cuanto a la conformación de equipos, sobrecarga horaria de los operadores de la niñez, multiplicidad de tareas por parte de los equipos técnicos, etc.[26].

26 **MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR**. "La institucionalización de niños, niñas y adolescentes en la Ciudad de Buenos Aires. Informe estado de situación a diciembre de 2013". Documento de Trabajo nº 17 Hogares, Buenos Aires, febrero de 2014, pg. 10.
"*...Respecto a los déficits más destacados en materia de "Personal, es dable mencionar: a) deficiencias en la conformación de los equipos en cuanto a los rubros que deben conformarlo (equipo directivo, profesional, técnico y auxiliar), que se materializan en instituciones que no cuentan con alguno de los rubros o su integración resulta incompleta; según las estipulaciones normativas b) falta o déficits de personal de limpieza y cocina c) multiplicidad de tareas por parte de los equipos profesionales y técnicos d) sobrecarga horaria que se materializa en turnos de 12 hs e) disminución de personal en el turno vespertino y noche y los fines de semana f) falta de operadores varones y de composición mixta para este rubro, en los casos de alojamiento mixtos g) incumplimientos en las guardia permanentes 24 hs h) alta presencia de voluntariado – sin regulación precisa – cumpliendo tareas de variado compromiso e interacción con NNyA i) incorporación en los efectores estatales de "acompañantes terapéuticos", en funciones de equipo técnico. Esta dinámica provocó diferentes divergencias, en tanto este recurso humano es tercerizado por una ONG conveniada con el Ministerio de Desarrollo Social, y no se adecua a los requerimientos que la Ley 2881 CABA prevé para los equipos técnicos. Esta situación ha sido parte de las contingencias denunciadas por el gremio "ATE Promoción Social" y susceptible del seguimiento intensivo de este ECIE En cuanto al rubro b) la capacidad de atención, según modalidad convivencial y especializada, en términos generales, los dispositivos se ajustan a las cantidades máximas de NNyA alojados/as previstas por la normativa. En el caso de efectores estatales, en algunos de ellos se identificó una cantidad mayor de alojados/as, si bien es preciso tener en cuenta que en estos casos las dimensiones*

En la adopción de medidas excepcionales la mayor parte de los NNA que tienen o no su centro de vida en la ciudad ingresan a un hogar de tránsito hasta que se pueda conseguir una vacante en un hogar convivencial. Se había especificado en la Parte V, capítulo I, Sección Tercera, que de 1500 pedidos de vacantes en 2014 solo se solucionaron 540 vacantes y otras 500 se dieron de baja, quedando 500 vacantes más sin cubrir, esto demuestra un déficit de hogares convivenciales en la Ciudad de Buenos Aires.

La práctica nos demuestra que hasta obtener una vacante en un hogar convivencial, el NNA permanece en el hogar de tránsito por todo el tiempo que dura la medida excepcional, esto es, 90 días, enmascarando bajo el nombre hogar de tránsito, un hogar convivencial (lo mismo ocurre en hogares convivenciales). La misma modalidad se aplica para NNA que son alojados en la Provincia de Buenos Aires, primero ingresan a un hogar de tránsito o a un centro de evaluación rápida como se suele llamar. Estas prácticas tutelares terminan violando los derechos de NNA que deben ser alojados en lugares acordes.

Desde la coordinación de la Dirección de Niñez y Adolescencia, se informó que una gran mayoría de los NNA alojados en hogares tienen un promedio de residencia de hasta dos años, ocho veces el plazo de medidas excepcionales (se da en los casos de los más pequeños principalmente). En el último informe de gestión del Ministerio Público Tutelar del año 2012, surge que el promedio de la medida excepcional se extiende a dos años en el mismo año, con graves irregularidades en el dictado de los actos de prórroga ante el vencimiento de la medida[27]. Por ello, es importante, garantizar desde el Estado el derecho de defensa de NNA en los procedimientos administrativos y judiciales, posibilitando el acceso de cada NNA a un abogado especializado que asuma su patrocinio[28].

Una vez que el NNA ingresa a un hogar se debe respetar mínimamente la vida que el mismo llevaba adelante antes de que se adoptara la medida excepcional. Esto significa, que el NNA debe continuar yendo a la escuela, realizando las actividades extracurriculares que solía hacer, revinculándose con su familia y miembros de la comunidad, siendo escuchados y que sus opiniones sean tenidas en cuenta, recibiendo asistencia sanitaria y psicológica de manera inmediata, etc. También es importantísimo al momento de seleccionar el hogar respetar el centro de vida del NNA y que pueda ser alojado cerca de su barrio o localidad. Por centro de vida se entiende el lugar

---

de los predios resultan amplias; por cuanto no se registraron situaciones de hacinamiento ni incumplimiento en relación a la cantidad máxima de camas/ cunas por cuarto. En cuanto al punto c) la habilitación cfme. Ley 2881 CABA, como ya dijimos, solo una institución cuenta con la documentación pertinente...".

27 MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR. "Niñez, adolescencia y salud mental en la Ciudad de Buenos Aires. Informe de gestión del Ministerio Público Tutelar". 1° Edición, Eudeba, Buenos Aires, 2013, pg. 101.

"*...Si bien el principio de transitoriedad es uno de los caracteres esenciales de las medidas de separación de un niño, niña o adolescente de su grupo familiar, la realidad muestra medidas de protección excepcional que se extienden en promedio por casi dos años, y se registran graves irregularidades relativas a la falta de dictado de los actos de prórroga ante el vencimiento del plazo estipulado en la propia medida...*".

28 Ídem.

donde el NNA transcurre legítimamente la mayor parte de su existencia[29]. En la práctica se evidencia la falta de cumplimiento de la ley, porque los NNA son alejados de su centro de vida por falta de vacantes terminando su estadía en Provincia de Buenos Aires cuando su centro de vida es en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y viceversa. La ubicación de las instituciones en Provincia de Buenos Aires constituye una práctica habitual, con la consecuente imposibilidad de ser fiscalizadas por la Agencia Gubernamental de Control de la Ciudad, la deficiencia de controles por parte de las Defensorías Zonales y la ausencia de abogado que asista al NNA a causa de la lejanía[30]. Otro dato que se suma al cambio de centro de vida son los casos de hermanos separados en distintos dispositivos de albergues en contradicción absoluta con la ley y convenciones internacionales.

El cambio del centro de vida en el NNA perjudica la revinculación familiar (derecho a la convivencia familiar y comunitaria)[31] y el acceso a la educación. La distancia dificulta la revinculación para aquéllas familias que no cuentan con el dinero suficiente para viajar o por falta de tiempo para viajar hasta el lugar donde está alojado el NNA. En la mayoría de los casos estamos hablando de familias humildes, con trabajos informales y con cargas horarias mayores a las 8 ó 9 horas de trabajo. Asimismo, los horarios de los equipos técnicos para las revinculaciones no son flexibles, suelen ser por la mañana o por la tarde, en resumen, en el horario laboral de los mismos trabajadores. Las consecuencias del cambio del centro de vida repercuten también en el acceso a la educación porque cuando un NNA es alojado fuera de su centro de vida, automáticamente se solicita a la escuela del NNA el pase a otra escuela cercana al hogar. A veces por la época del año, el NNA no es inscripto a

---

29 Ley 26.061.

30 **MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR**. "La institucionalización de niños, niñas y adolescentes en la Ciudad de Buenos Aires. Informe estado de situación a diciembre de 2013". Documento de Trabajo nº 17 Hogares, Buenos Aires, febrero de 2014, pg. 8.

"*...Así las cosas, la ubicación de las instituciones en la Provincia de Buenos Aires dista de ser una situación excepcional y se constituye en una práctica habitual. Ello implica una multitud de factores. A saber: la imposibilidad de ser fiscalizadas por la Agencia Gubernamental de Control de la Ciudad, el incumplimiento de las exigencias contempladas por la Ley 2.881 CABA (modif. Ley 4383 CABA), la lejanía del órgano de protección local -Defensoría Zonal del Consejo de Derechos de NNyA- que interviene en cada caso y del abogado que asiste al niño/a; la situación de desventaja de los niños, niñas y adolescentes para acceder a la oferta programática de la Ciudad de Buenos Aires y en muchos casos, el distanciamiento de su centro de vida. Estos factores se agravan toda vez que resultan deficientes las acciones orientadas a desarrollar una línea de trabajo interjurisdiccional en el área metropolitana de Buenos Aires...*", pg. 8.

MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR. "Puertas adentro. A política de institucionalización de niños, niñas y adolescentes en la Ciudad de Buenos Aires (2007-2011), Eudeba, Buenos Aires, 2012, pg. 38.

31 **MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR**. "Puertas adentro. A política de institucionalización de niños, niñas y adolescentes en la Ciudad de Buenos Aires (2007-2011), Eudeba, Buenos Aires, 2012, pág. 49.

"...3. Derecho a la convivencia familiar y comunitaria. 3.1. Dificultades más relevantes para la efectivización de este derecho. Las instituciones entrevistadas reconocen una serie de dificultades que obturan este derecho, si bien se identifican las siguientes problemáticas como las más mencionadas:...Los referentes familiares de los niños residen lejos de la institución (35%)...".

escuela alguna[32]. Esto trae como consecuencia, un desarraigo del NNA de su entorno familiar[33] y de su entorno escolar, a saber, de sus maestros, amigos y compañeros del establecimiento, quienes constituyen en la mayoría de los casos las personas en quienes se apoyan para manifestar lo que les ocurre y esto es demostrable debido a que la mayor de cantidad de consultas que se toman desde la Guardia Jurídica Permanente provienen de las escuelas públicas.

Esa confianza que se genera entre alumno – maestro o alumno – compañeros, se termina diluyendo porque el NNA debe empezar en un nuevo establecimiento educativo debiendo generar nuevos lazos de confianza, cuya construcción lleva tiempo. Entonces no solo se lo separa y se lo distancia de su familia sino también de la familia ampliada, de los referentes comunitarios y de los amigos.

Al momento de la revinculación, hay que tener en cuenta el ejercicio del derecho a ser oído del NNA. Esto significa que más allá de que exista una familia que quiere revincularse con el NNA, es relevante la opinión del mismo, sus deseos de revincularse con alguien de su familia o referentes, respetar sus decisiones y que sus opiniones sean tenidas en cuenta. Por un lado, llama la atención que desde la propia institución no se establezca comunicación de manera inmediata con los familiares y/o referentes de los NNA si estos no se comunican primero. Por otro lado, una vez que se logra la comunicación con los familiares o referentes, se fija la primer entrevista o revinculación con una semana de anticipación y no en un término de 24 ó 48 hs. Esto repercute en los niveles de angustia que el NNA presenta en el hogar y que en algunos casos constituye la causa de que los mismos se retiren voluntariamente del dispositivo. El factor "tiempo" es relevante siempre.

No todos los NNA cuentan lo que les pasa, a veces son las personas más cercanas al mismo que visualizan indicadores de maltrato en sus actitudes o en el físico y también hay otras veces que los NNA luego de varias situaciones de vulneración a sus derechos, deciden manifestar lo que les ocurre a las personas en quienes más confían y creen que los puede ayudar. Al ingresar a un hogar, los NNA deberían sentirse más seguros y más contenidos. Sin embargo, terminan encontrándose en peores condiciones a las que vivían,

---

32 **MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR**. "La institucionalización de niños, niñas y adolescentes en la Ciudad de Buenos Aires. Informe estado de situación a diciembre de 2013". Documento de Trabajo nº 17 Hogares, Buenos Aires, febrero de 2014, pag. 14.
"*... Los niveles más altos de no escolarización, se registran para las modalidades de "atención especial", "atención integral de la salud mental", "atención de necesidades especiales" y "comunidades terapéuticas". Las comunidades terapéuticas registran los valores porcentuales más elevados sobre la no escolarización de NNyA alojados. Por su parte, de las modalidades dependientes de la DGNyA, las instituciones de atención especializada registran un mayor nivel de no escolaridad formal en comparación con la modalidad convivencial. Es decir, según estos datos, es posible establecer una relación directa entre "grados de especialidad institucional" y falta de escolarización formal. Acerca de los motivos de no escolarización más mencionados por las instituciones entrevistadas se destacan: i) la falta de inclusión escolar formal "por las patologías de los niños"; ii) el ingreso institucional se produce con posterioridad al inicio del ciclo lectivo (este motivo es el más mencionado por la modalidad convivencial) y iii) la falta de escolaridad previa. Otros motivos menos indicados han sido la falta de vacantes en el sistema formal y el déficit de docentes para la alfabetización domiciliaria...*".
33 Según entrevista realizada por la autora del presente trabajo a profesionales de la AGT y del Hogar, así como también, de entrevistas realizadas a NNA institucionalizados, 2015-2016.

alojados en un lugar de tránsito, sin la posibilidad de ver a sus familiares y/o referentes de manera inmediata, sin poder hablar o revincular por teléfono ya que la primer entrevista la deben tener con el equipo técnico, Etc. También ocurre, que los NNA no son reincorporados inmediatamente a la escuela sino que a veces pasan días hasta volver al establecimiento educativo. El motivo principal es que el NNA pueda sentirse intimidado si la persona que ha vulnerado sus derechos se presenta en el establecimiento escolar. En este sentido, existen herramientas judiciales que permiten resguardar la integridad psicofísica del NNA si los mismos se encuentra en riesgo cierto e inminente.

En entrevista con profesional del hogar "H"[34] y de la AGT[35], los mismos han concordado en la falta de atención psicológica inmediata[36] a NNA que ingresan a hogares por diversas problemáticas y que pueden ayudar a que el NNA canalice sus angustias, pudiendo este hecho, colaborar en las causas que producen que los NNA se retiren voluntariamente del hogar. En algunos casos, el centro de vida del NNA es la calle, por lo que se hace difícil que los mismos internalicen normas de conducta no pudiendo sostener el hogar. Esto genera conductas de repetición en el NNA, más allá de la historia personal de cada uno. Asimismo, dichos profesionales refieren la existencia de diferentes programas de carácter extracurricular, de dispersión y de aprendizaje a los efectos de contar una futura salida laboral.

Estas prácticas tutelares mencionadas condenan al NNA al absoluto aislamiento y terminan en una situación de encerramiento[37] por los hechos cometidos por los adultos. Esto produce efectos nocivos para la psiquis del niño, niña y/o adolescente, porque una vez que los mismos toman confianza para denunciar lo que les ocurre y estar mejor terminan siendo alojados en un hogar donde se encuentran recluidos encontrándose en un estado similar a un sistema carcelario.

Si bien las causas exactas del "abandono voluntario" de los NNA del Hogar no están del todo claras, se hace necesario seguir investigando en

---

34 Entrevista realizada a operador del equipo técnico en el hogar "H" en enero 2016 (Anexo A).

35 Entrevista realizada a profesional de la AGT en enero 2016 (Anexo B).

36 **MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR**. "La institucionalización de niños, niñas y adolescentes en la Ciudad de Buenos Aires. Informe estado de situación a diciembre de 2013". Documento de Trabajo nº 17 Hogares, Buenos Aires, febrero de 2014, pag. 12.

"*...A partir del análisis de los datos, según la apreciación de los/as entrevistados/as, las dificultades más mencionadas como obstaculizadoras del derecho a la salud corresponden a los problemas para la obtención de turnos hospitalarios, en un escenario caracterizado por la saturación del sistema hospitalario. Estas problemáticas persisten como las más relevantes desde el año 2009. Asimismo, resultan entre las dificultades más mencionadas, las cuestiones referidas a la falta de especialidades y disponibilidad de turnos específicos (básicamente vinculadas a la asistencia psicoterapéutica, acompañantes terapéuticos. Asistencia odontológica y diagnósticos neurológicos). Asimismo, la "falta de circuitos para la atención de NNyA alojados en instituciones"; afirmación que principalmente da cuenta de la ausencia / déficit de mecanismos por parte de las autoridades administrativas locales para garantizar la celeridad y pertinencia de la atención de la salud; quedando éstos subsumidos - la mayoría de las veces - a las gestiones de las instituciones de albergue...*".

37 Entrevista con adolescente "L.C."alojada en hogar, la misma manifestó sentirse "encerrada", en referencia al hecho de no haber vuelto a la escuela desde que estaba alojada en el hogar, de no haber salido del mismo y no poder hablar con su hermana. Pese al motivo del ingreso "maltrato psicológico y físico" por parte de sus progenitores, la misma manifestaba querer volver al domicilio familiar atento a que se sentía muy mal en el hogar, septiembre de 2015.

las mismas. No obstante, considero que las falencias del Sistema de Protección Integral constituyen parte de las causas, que aunque no son excluyentes del problema, pueden ocasionar que determinados dispositivos que presenten los errores mencionados resulten expulsivos de NNA y que los mismos al no encontrar un lugar en donde se sientan contenidos o escuchados, retornen a sus casas en donde se han vulnerado sus derechos o en algunos casos se alojen en la calle iniciándose en el consumo de estupefacientes y quedando expuestos a nuevas vulneraciones.

CAPÍTULO III. HACIA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE DERECHOS EN CABA.

SECCIÓN PRIMERA: Institución y Política Pública.

Está sección es una introducción a tener en cuenta respecto el rol de las instituciones y el enfoque que deben tener las políticas públicas previo a desarrollar lo que se espera de la elaboración de estas últimas para evitar que los NNA no queden fuera del Sistema de Protección Integral.

APARTADO I: Sujeto e institución[38].

A través del tiempo el término institución se fue transformando y dejó de ser un concepto concreto para pasar a ser un concepto cargado de mucho simbolismo. En la actualidad no puede entenderse el término institución como un objeto que es externo al sujeto sino que debe entenderse a la institución como productora de subjetividad. Esto implica un doble movimiento porque la subjetividad participa de la producción social y ésta de la subjetivad. La institución se sitúa en la interacción del adentro y del afuera. Por ello, es relevante a la hora de analizar la problemática que envuelve a NNA, analizar a la institución misma que, en este caso, los aloja y a las Defensorías Zonales que son las encargadas de realizar el seguimiento interdisciplinario.

El vínculo del sujeto y la institución es lo que René Kaes[39] (Kaes René, 1989 en Markwald Diana, 2003) denomina "Vínculo Instituido" y lo define de la siguiente manera: "*Vínculo que se determina por efecto de una doble conjunción: la del deseo de sus sujetos de inscribir un vínculo en una duración y en una cierta estabilidad y la de las formas sociales que de diversas maneras reconocen y sostienen la institución de este vínculo*".

La institución va reproduciendo diferentes transformaciones en el espacio transicional que puede verse afectado por la lógica de la sobre-implicación institucional, por la libertad de realizar proyectos propios en el seno

38 **MARKWALD, DIANA (2003).** Sujeto, grupo, institución ¿Una relación posible? Revista Campo Grupal Año 6. Nº 47. Buenos Aires

39 **KAES, RENE Y OTROS** (1989) La institución y las instituciones. Estudios psicoanalíticos. Bs. As. Argentina. Editorial Paidos.

de la institución o por el encerramiento. Esto da lugar a distintos sujetos, el sujeto creativo, el sujeto lúdico o el sujeto aprisionado.

Es importante ver qué uso hace del "objeto institución" el sujeto para ver qué modalidad vincular tiene[40] (Winicott Donald, 1971 en Markwald Diana, 2003). También es importante el concepto de grupo en la institución, porque es el que le da vida a la misma, el que cumple las funciones que corresponden a la institución. Hay instituciones que reproducen las mismas prácticas instituidas por su fundador, es una institución objeto y hay otras que son capaces de reproducir identidad singular en un momento dado, que pueden llamarse institución sujeto.

Siguiendo a Markwald, la cultura institucional justifica el ser y el hacer cotidiano de la institución y se vuelve crítico a través de mitos, normas, leyendas, objetos y símbolos producidos por la institución. En la medida en que en una institución no se da lugar al surgimiento de la novedad, de los movimientos instituyentes se vuelve imposible apropiarse de los múltiples atravesamientos por los que se vuelve crítico u observable.

En la relación sujeto – institución se instala un contrato entre lo que el sujeto cede en búsqueda de cierta autonomía y lo que la institución le da. Cuando la institución no puede sostener esta relación se produce o la violencia institucional "en exceso" por un lado o se puede producir la fragilización yoica por el otro. En cuanto a la violencia institucional "en exceso" es aquélla que nos niega como sujetos, es el maltrato que produce angustia en el sujeto quien se ve inmerso en la "encerrona trágica" de Ulloa. Otra respuesta a la ruptura de este contrato es el sujeto fragilizado, es algo que ocurre en el interior del sujeto que no puede ser propietario de su propia persona.

APARTADO II: La ayuda de la psicología social[41].

La psicología social nos puede ayudar a entender el funcionamiento de la institución como sujeto en su vinculación con los individuos y viceversa. Desde la psicología social se pone énfasis en la producción de la propia vida como hecho fundante en tanto es condición de existencia, y a su vez, fundante y condicionante de toda experiencia. La práctica del sujeto surgida de las necesidades implica una relación con la naturaleza y con los hombres en general que permite el desarrollo de los procesos psíquicos que dan nacimiento y desarrollo a la subjetividad. Son las acciones concretas, la experiencia y la práctica la que da lugar al surgimiento de la subjetividad y no viceversa. Desde esta afirmación, lo psíquico va a tener un carácter social e histórico y no solamente biológico.

Enrique Pichón Rivière[42] sostenía que "*Entiendo al hombre como configurándose en una actividad transformadora, en una relación dialéctica, mutuamente modificante con el mundo; relación ésta que tiene su motor en la necesidad*". La Psicología Social estudia las relaciones de los sujetos entre sí y cómo la necesidad que surge de esas relaciones es codificada y significada por

40 **WINICOTT, DONALD** (1971): Realidad y Juego. Editorial Gedisa. Barcelona, España.
41 **PICHON RIVIÈRE, ENRIQUE y PAMPLIEGA DE QUIROGA, ANA** (1990). Psicología de la vida cotidiana. Buenos Aires. Editorial Nueva Visión.
42 Idem.

los mismos sujetos traduciéndose en gratificaciones o frustraciones. En este caso la Psicología Social nos sirve como instrumento para realizar una crítica a la cotidianeidad, entendiendo crítica como el análisis objetivo que se hace de la cotidianeidad que rodea al NNA, y cómo a través de la interrelación que los mismos tienen con la institución se va constituyendo la subjetividad de estos como sujetos. Esto nos sirve para analizar si esa cotidianeidad promueve en el NNA su desarrollo, o por el contrario, constituye un obstáculo del mismo. La vida cotidiana muestra el mundo subjetivo e intersubjetivo del sujeto, asimismo, nos muestra qué es aquello que se acepta como autoevidente sin cuestionamientos. La autoevidencia tiene como fundamento un sistema social de representaciones que encubre la "realidad" bajo lo cotidiano y lo distorsiona, "naturaliza" lo social, se universaliza lo particular y se atemporaliza lo que es histórico, como si fuera la única forma de vida posible para todos los sujetos.

La Psicología Social investiga[43] una multiplicidad de procesos y relaciones que se determinan recíprocamente. Investiga el nexo entre las instituciones que expresan el orden histórico social, las distintas formas de articulación entre los sujetos de esos procesos socio-históricos, lo que incluye a las estructuras vinculares, grupales, organizacionales, y los procesos psíquicos, indaga cómo esa subjetividad así configurada, dialécticamente opera en la gestación, sostén y transformación de ese orden social y sus instituciones y en la diversidad de sus formas organizativas (Quiroga, Ana Pampliega de, 1995).

En las crisis o cambios sociales se da una transformación y, a veces, un deterioro de las instituciones, se extinguen prácticas o se resisten a nuevas prácticas o ideales y todo esto repercute en el sujeto que sostiene y que a su vez es sostenido por las instituciones con las que guarda no solo una relación de exterioridad sino de interioridad. Sin duda, la psicología social nos puede ayudar a analizar cómo repercute en las instituciones mismas el cambio de paradigma que representó dejar a un lado la doctrina de la situación irregular por el del sistema de protección integral en las prácticas cotidianas para con los NNA.

APARTADO III: Coordinación y elaboración de Política Pública[44].

El enfoque de la "eficiencia" para la elaboración de políticas públicas permite reducir costos de intercambios que se generan entre jurisdicciones y distintos organismos para evitar las superposiciones, las ausencias y las competencias intra e inter-burocráticas (Martínez Nogueira R., 2010). Esta mirada si bien es necesaria no es suficiente porque no tiene en cuenta la "multicausalidad" del problema, sus raíces históricas, las cuestiones sociales, económicas, políticas, ideológico-culturales, organizacionales, etc. Se necesita tanto de la coordinación como de la integralidad para que la política

43 **QUIEROGA, ANA PAMPLIEGA DE** (1995). "Vigencia del pensamiento de Enrique Pichon Rivière". En Revista Temas en Psicología Social N° 14. Buenos Aires. Ediciones Cinco.

44 **MARTINEZ NOGUEIRA, R.** (2010). La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencia. En Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación, Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina, Proyecto de Modernización del Estado. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

pública pueda ser llevada a cabo. La integralidad toma en cuenta la multicausalidad y trabaja en la especificidad del problema pero también toma en cuenta qué lugar ocupa el mismo dentro de las determinantes que lo generan siendo este trabajo multidisciplinario.

La coherencia de la política pública tiene que ver con una coincidencia lógica de las políticas con la visión de país, con las estrategias, los objetivos, los instrumentos de la política, los resultados y el impacto que las mismas puedan tener. Se dice que la coherencia se mide en la verticalidad. La coordinación, en cambio, se mide en la horizontalidad, constituye los medios de las políticas públicas, es decir, atraviesa a las áreas, a los programas, a los organismos que deben aplicar dichas políticas. Los problemas de coherencia tienen que ver con el resultado e impacto de la política, con malas conceptualizaciones y con los medios utilizados. Los problemas en la coordinación tienen que ver con la ejecución.

La coordinación comprende reglas, procedimientos, diseños, que complementan el accionar de otros actores. Resulta necesario debido a la división de competencias dentro del organismo público y frente a otros organismos. La finalidad es que dichas acciones converjan para lograr los objetivos de la política pública. Parte de los problemas que suele encontrarse en la coordinación, pueden provenir de la lógica de cada institución, de cuestiones organizacionales, de visiones sesgadas de la realidad, de intereses corporativos, etc.

Se entiende por "*coordinación pro-integralidad*" al "...proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de la gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo [...] un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de las cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar. El mencionado proceso generará realmente una coordinación pro-integralidad cuando derive en: a) la fijación de prioridades compartidas; b) la asignación acordada de responsabilidad al momento de diseñar las intervenciones; c) la decisión "suma-positiva" de qué hacer y cuántos recursos movilizar; y d) una implementación con acciones complementarias de múltiples actores, que se aproxime de modo importante a aquellos objetivos planteados por los diversos responsables de las políticas y programas sociales" (cfr. Repetto, 2005 en Martínez Nogueira R., 2010).

Cabe aclarar que la coordinación se requiere para que no haya incoherencias entre los objetivos sectoriales, para que no haya falta de comunicación y de diálogo y, por consiguiente, descoordinación de acciones y actividades entre las diversas autoridades y organizaciones gubernamentales encargadas de la implementación de las políticas públicas correspondientes: transversalmente (entre áreas funcionales), verticalmente (entre los niveles de gobierno central, estatal y municipal), y longitudinalmente (entre diversos horizontes temporales). La coordinación permite reducir contradicciones o redundancias y, a la vez, desarrollar políticas integrales alcanzando los siguientes objetivos: a) evitar o minimizar la duplicación y superposición de políticas; b) reducir las inconsistencias de las políticas; c) asegurar prioridades de políticas y apuntar a la cohesión y coherencia entre ellas; d) atenuar el conflicto político y burocrático; y e) promover una perspectiva holística que

aquellos objetivos planteados por los diversos responsables de las políticasy programas sociales" (cfr. Repetto, 2005 en Martínez Nogueira R., 2010).

Cabe aclarar que la coordinación se requiere para que no haya incoherencias entre los objetivos sectoriales, para que no haya falta decomunicación y de diálogo y, por consiguiente, descoordinación de acciones y actividades entre lasdiversas autoridades y organizaciones gubernamentales encargadas de la implementación delas políticas públicas correspondientes: transversalmente (entre áreas funcionales), verticalmente(entre los niveles de gobierno central, estatal y municipal), y longitudinalmente (entre diversoshorizontes temporales). La coordinación permite reducircontradicciones o redundancias y, a la vez, desarrollar políticas integrales alcanzando los siguientes objetivos: a) evitar o minimizar la duplicación ysuperposición de políticas; b) reducir las inconsistencias de las políticas; c) asegurar prioridadesde políticas y apuntar a la cohesión y coherencia entre ellas; d) atenuar el conflicto político y burocrático;y e) promover una perspectiva holística que supere la mirada sectorialista y estrechade las políticas. La coordinación, la integración, la coherencia y la gestión deben poder articularse de manera que se logren alcanzar objetivos específicos entre las partes y/o sectores, entre ellos, la promoción de la información e intercambio de la misma; la creación de procedimientos y actividades concertadas; la articulación en el nivel presupuestario, la fijación de competencias claras y la creación de autoridades con capacidad de tomar decisiones (Martínez Nogueira R., 2010).

La Ley 26.061 es clara en cuanto a la orientación que deben tener las políticas públicas que se elaboren para proteger el ejercicio y goce efectivo y permanente de derechos de niñas, niños y adolescentes. Las políticas debenorientarse, principalmente, a fortalecer el rol de la familia en laefectivización de derechos; descentralizar los organismos de aplicación, planes y programas a fin de lograr mayor autonomía, agilidad y eficacia; promover la gestión asociada de los organismos de gobierno en sus distintos niveles; promoverlas redes intersectoriales locales y promover la creación de organizaciones y/u organismos que garanticen la defensa y protección de derechos (políticas públicas coordinadas). Asimismo, la ley fija las prioridades absolutas que deben tener las políticas públicas destinadas a NNA, a saber, la protección y auxilio en cualquier circunstancia; la prioridad en la exigibilidad de la protección jurídica cuando los derechos de NNA colisionen con los intereses de los adultos; la preferencia en la atención, la formulación y la ejecución de la política pública; la asignación privilegiada e intangibilidad de los recursos públicos y la preferencia en la atención de los servicios esenciales. También la ley, asigna responsabilidad gubernamental en la elaboración y ejecución de la política pública y en el cumplimiento de las prioridades. Por último, hace intervenir a múltiples actores de la comunidad en general y familiar a cumplir con los objetivos de la ley.

SECCIÓN SEGUNDA: Puntos a tener en cuenta en la elaboración de política pública.

Sabemos que faltan recursos económicos, humanos y edilicios, sin embargo, respecto a la problemática que se aborda en el presente trabajo, las violaciones de los derechos de NNA provienen de la falta de políticas públicas

al respecto, así como también, de la falta de coordinación y/o articulación de política pública que existen, de los recursos humanos con los que se cuenta y de las prácticas tutelares que se vienen aplicando desde las instituciones que deben proteger a NNA. Considero que la elaboración de la política pública debe tener en cuenta:

- La capacitación de todos los operadores de la niñez con carácter obligatorio y como parte integrante de su labor cotidiana con enfoque en la protección integral, conformación de equipos de trabajo y respeto a los derechos laborales de los mismos;
- La formación de equipos interdisciplinarios para la toma de decisiones. Hay profesionales de distintas disciplinas interviniendo en todas las instituciones de niñez pero no se trabaja interdisciplinariamente, lo que lleva a duplicar informes, a revictimizar al NNA, a realizar múltiples entrevistas, Etc.
- Fortalecer los programas de fortalecimiento familiar y comunitario[45].
- La digitalización de los legajos de niños, niñas y adolescentes compartidos con los distintos actores, sean hogares convivenciales, Defensorías Zonales, Dirección de Niñez y Adolescencia, para poder acceder de manera inmediata y directa a los informes interdisciplinarios e intervenciones realizadas que faciliten la adopción de la estrategia más favorable para la restitución de derechos y así evitar, entre otras cuestiones la revictimización de NNA;
- La eliminación de prácticas tutelares a través de la elaboración de protocolos sobre procedimiento institucional, funciones de los operadores, estructura edilicia, modalidad de las revinculaciones, elaboración de informes, actividades curriculares y extracurriculares, etc.;
- El fortalecimiento de los mecanismos de control y auditoria de los dispositivos;
- La firma de convenios con hogares que se encuentren ubicados estratégicamente en diferentes sectores de la Ciudad para garantizar el centro de vida del NNA;
- La promoción de la articulación de Hogares – Defensorías Zonales a través de un sistema de comunicación rápido, desde donde se reciba información y se elaboren estrategias; favorecer la articulación entre los organismos de niñez de Ciudad y de las Provincias en cuanto a las competencias, adopción de medidas, seguimiento interdisciplinario, Etc.;
- Etc

---

[45]**MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR.** "La construción del fortalecimeinto familiar. Aportes para el análisis de lso programas de la Ciudad de Buenos Aires", Eudeba, Buenos Aires, 2013.
"...En definitiva, el "fortalecimiento familiar", se constituye en una obligación estatal en términos de generación de políticas públicas multidimensionales..", Pág. 114
"...Sostener el "fortalecimiento familiar" desde nuestra óptica, implica complejizar el fenómeno de la pobreza y pensarla desde su relación con la exclusión, la fragmentación, la polarización y la desigualdad. Implica acompañar a las familias y a la comunidad para que sean sus integrantes quienes puedan tomar decisiones autónomas basadas en un proceso de conocimiento sostenido en sus propios valores, y creencias. Para ello, la idea central debiera sostenerse en la noción de ciudadanos/as activos y el reconocimiento de que el único sesgo constante en las familias es la diversidad de sus formas...", Pág. 116

CONCLUSIONES

Del desarrollo del presente trabajo se desprende que el hogar "H" funciona como una institución-objeto que reproduce prácticas del pasado y que no da lugar al surgimiento de lo instituyente, en este caso, del nuevo paradigma en materia de niñez, adolescencia y familia. La aplicación de prácticas tutelares trae aparejada como consecuencia sujetos aprisionados (incomunicación, prolongación del comienzo en la revinculación, retraso en la continuidad escolar, falta de asistencia psicológica inmediata, aislamiento, etc.) y, a la vez, víctimas de la violencia institucional que los niega como sujetos, siendo el resultado la fragilización del mismo.

Asimismo, esta práctica tutelar genera una cultura institucional que justifica el ser y el hacer cotidiano de la institución no dando lugar a los movimientos instituyentes y tornándose acrítico de su accionar.

Los desafíos de aquí en adelante consistirán en la implementación de política pública que permita superar las prácticas burocráticas, tutelares y asistenciales; reducir las instituciones prolongadas; la implementación de procedimientos y protocolos; la implementación de planes integrales junto con los casos de violencia de género para que los niños, niñas y adolescentes puedan volver con su familia; la implementación de una estadística a nivel jurisdiccional y nacional; la promoción de la figura del abogado del niño; la promoción de la articulación entre organismos y entre jurisdicciones; el impulso de la figura del defensor para ejercer los controles respectivos, etc.

Lamentablemente, el hogar "H", así como cualquier otro hogar que presente las mismas falencias, termina siendo expulsivo de niñas, niños y adolescentes que necesitan estar contenidos dentro de un espacio en donde sean escuchados y se los reconozca como sujetos. Es la violencia institucional, la indiferencia lo que produce angustia en los sujetos quienes se ven inmersos en la "encerrona trágica" de Ulloa y lo que determina a muchos en retirarse definitivamente del último lugar que debía protegerlos.

La psicología social nos puede dar herramientas que nos permitan criticar la cotidianidad de estas instituciones y de las prácticas de sus operadores, deshomogeneizar y aceptar la heterogeneidad de los sujetos y seguir investigando en las causas que genera que los NNA se retiren voluntariamente de los hogares..

Eliminar las prácticas tutelares va a requerir de mucho esfuerzo no solo estatal sino personal y debemos trabajar para que las instituciones sean productoras de sujetos que sean tomados en cuenta y que se reconozcan como tales en el ejercicio de sus derechos dentro de un estado que elabore política pública inclusiva.

ANEXO A

ENTREVISTA A OPERADORA DEL HOGAR

Bueno. bueno, se va a realizar una entrevista con una operadora del hogar, que es el hogar que utilizo para mi trabajo, para el trabajo integrador final de la Carrera de Especialización en Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia de la UNER y bueno a pedido del entrevistado, de en este caso la entrevistada, bueno, quien no quiere que sus datos personales sean revelados en la presente entrevista, bueno, se deja constancia de que esta grabación es solo a los efectos de poder, bueno, desgravar el audio y transcribirlos en el propio trabajo que se va a presentar y que bueno no se va a compartir con otras personas, salvo en lo que respecta al envío del audio a la universidad.

Entrevistador (A): bueno hola ¿cómo estás? Bueno te empiezo a preguntar ¿Cuántas adolescentes aloja el hogar en la actualidad?

Entrevistado (B): bueno aproximadamente unas 30, 30 Niñas y adolescentes.Hoy el número es ese, pero va variando para más o menos pero hasta 30 porque esas son las plazas con las, digamos, las que se pueden cubrir en el hogar.

A: y digamos ¿llevan mucho tiempo institucionalizadas? Es o sea, o sea, me refiero a la mayor cantidad de tiempo que están alojadas en el hogar.

B: Mira eso depende, pero generalmente el promedio que están alojadas en el hogar es de dos años, hay casos, que son los menos, que la duración de la medida es inferior y no llegan a los 90 días, pero por lo general hablamos de 2 años en general.

A: es bastante... y una vez que un adolescente ingresa al hogar,después bueno ¿cómo sigue su vida?¿Va a la escuela? ¿Realiza otro tipo de actividades o qué actividades realizan?

B: sí haber, todas las chicas que ingresan están, a ver, todas las chicas que están escolarizadas salvo algunos casos puntuales en los que es difícil realizar el ingreso a una institución escolar, sea porque no hay vacante para este tipo de población con problemas de salud mental; acá, digamos en el hogar hay de todo, hay chicas que tienen retraso madurativo y es muy difícil digamos insertarlas en las escuelas por los obstáculos, digamos, con los que, con los que nos encontramos, pero la mayoría asiste a la escuela, al principio se las acompaña y luego van solas. También, hay casos en que, digamos, algunas chicas adolescentes no quieren asistir a la escuela, ootras chicas vienen de provincia y hay que inscribirlas en una escuela de acá, a una escuela nueva de acá y no hay vacantes, eso es un ejemplo.

A: claro, este ¿y por qué muchas veces, digamos, el ingreso al establecimiento educativo no es inmediato e incluso para, por ahí para adolescentes que ya son de acá, de capital y que ya asisten a una escuela específica?

B: si eso pasa porque lo que nosotros siempre tenemos en cuenta es la problemática, porque si hay un problema de maltrato previo, las chicas están asustadas, tienen miedo de que los padres vayan a buscarlas a las escuelas, entonces nosotros también hablamos con la escuela, le comentamos la situación, esperamos unos días hasta que todo se calme para que puedan retomar la escolaridad, entonces por eso es el retraso más que nada.

A: claro, este y, haber te quería, otra consulta, en casos de adolescentes que bueno que, que venían realizando en su vida cotidiana otras actividades extracurriculares ¿no?, no ya en la escuela, ¿esas actividades se siguen respetando?¿o sea, se cumple en llevarlas y traerlas a esos lugares ?

B: la verdad que no, si las chicas estaban realizando actividades extracurriculares al ingresar acá al hogar ya no se, no las pueden realizar porque la realidad es que somos pocos operadores y no daríamos abasto en acompañar a cada una de las chicas, si te puedo decir que hay varios cursos,hay talleres que se dictan, que son del, del ministerio de desarrollo social y que se les ofrecen esos cursos, esos talleres pero nada más, la mayoría asiste a los mismos sin ningún problema pero lo que ellas hacían antes es muy difícil.

A: sostenerlo...

B: (inaudible)... sí, sí porque somos pocos.

A: claro y cuanta periodicidad, o sea ¿Con cuánta periodicidad se dan, este, las revinculaciones familiares?

B: haber, se trata de que se den de manera constante este tipo de revinculacionespero como te decía somos pocos y no llegamos a revincular a todos los familiares que nos gustaría, te puedo decir cada 5 a 7 días, depende la problemática que surja en el (inaudible)... en el hogar porque tenemos diferentes poblaciones y con esto diferentes problemas. Entonces, a veces tenemos que asistir, por ejemplo, a una chica que se descompensó y ese día se nos complica para revincular, hacer la entrevista y se atrasa, se atrasa, entonces las entrevistas también generalmente la primera vez tienen una entrevista con el equipo, con el equipo técnico y se dan las condiciones, el adolescente o la nena quiere también participar, se hace la revinculación ese día o se pasa para otro día pero bueno también hay que tener en cuenta que las chicas al ir a la escuela no están la mayor parte del día acá en el hogar o van a un curso, entonces no se revinculan diariamente. Nuestro espacio, o sea, como vos ves, es muy reducido y tal vez si tuviéramos un espacio más grande podríamoshacer dos revinculaciones simultáneas.

A: Claro.

B: también, digamos hay padres que son muy demandantes, que si no los dejamos pasar te tocan timbre todo el día, se ponen a gritar afuera, no tienen, o sea, es como que no entienden que los días y horas se tienen que acordar con el equipo técnico, y esto hace que las chicas que están acá se pongan tensas, se alborote todo el hogar, o sea, no solo hay que digamos contener, al padre que, que está afuera sino también a las chicas que están adentro. Es decir, hay pautas que hay que respetarlas como toda institución.
Entonces nosotros les pedimos a los padres que siempre tiene que haber autorizaciones para revincular porque al no saber la estrategia que llevamos adelante, o sea, digamos, haber la estrategia que lleva el abogado de guardia o la defensoría, no sabemos hasta qué punto se puede vincular o no, entonces nosotros lo que pedimos son estas autorizaciones y digamos, las estrategias para esta revinculación por eso no se pueden hacer enseguida.

A: claro.

B: Otra cosa que te quería comentar es que, digamos todo esto es, es un problema porque hay que calmar más que nada la ansiedad de las niñas que están acá como la ansiedad de los padres o de la familia ampliada que vienen, que vienen al hogar digamos antes de que se haya pautado la entrevista.

A: claro...

B: .. No se si, si... si digamos me explique un poco pero esta es la, la línea.

A: claro si por ahí al pasar digamos tantos días, bueno, y al no poder revincular, o sea, el espacio este que tienen al no permitir revincular de una manera inmediata se genera mucha tensión en el medio .. (Inaudible).

B: claro y a veces es que se presentan dificultades o que las chicas no están en ese momento o que el equipo técnico no puede o que estaban en la escuela entonces siempre se, se trata de que el equipo técnico esté en el horario y pactar esas entrevistas y siempre se trata dentro de lo posible poder respetar esos horarios y esos días... pero bueno hay que trabajar con la ansiedad.

A: sí sí este, bien y digamos un poco también el foco de mi trabajo es porqué los adolescentes o más que nada las adolescentes se van de los dispositivos por propia voluntad y bueno, yo digamos, no se vos ¿Por qué crees que pasa eso?

B: bueno es muy complejo, la verdad es muy complejo explicártelo, establecer una causa no me parece porque son muchos factores... porque, haber, porque básicamente acá hay diferentes poblaciones, diferentes edades y todos con

diferentes historias, entonces cada uno tiene su historia personal y eso hace que se comporte de determinada manera.
También es difícil el abordaje porque tenés chicas que vienen de calle y en ese caso te puedo decir que una de las causas por las que se van del hogar es porque no tienen internalizadas digamos las, las normas y eso hace que no, no, no se terminen de adaptar al hogar, entonces se retiraran, pero también depende de la problemática de cada una, también va a depender del motivo del por el cual se van del hogar, yo creo tiene que ver con su historia personal no tanto con cuestiones del hogar en sí. Digamos claro que, haber hay de todo, como una falencia del hogar te puedo mencionar que las chicas no reciben asistencia psicológica inmediata entonces ni bien ingresan están muy angustiadas y deberían contar con una contención inmediata, la realidad es que si bien acá hay psicólogos, los mismos no pueden brindarle esa asistencia porque se confundirían los roles que tenemos, digamos como operadores del hogar y el rol de un terapeuta es diferente, cómo poner límites en el hogar si la misma persona también es la terapeuta y se puede llegar a generar problemas de transferencia de paciente – profesional con el operador de hogar, para darte un ejemplo, no?.
Esto es un problema que no está solucionado, y a veces si a los centro de salud vamos no se para, para que reciban asistencia psicológica vamos a pedir un turno y le dan turno para dentro de dos meses y vos necesitas que la contención sea ya, que sea inmediata. Creo que ahí tiene que haber algún acuerdo con lo que es salud, el área de salud de Ciudad para que cuando llevemos a estas chicas, a estas adolescentes que están acá institucionalizadas se de preferencia en el turno o ya sea en la atención.

A: Claro.

B: ... como te decía al principio hay diferentes tipos de poblaciones que están juntas o mezcladas que no, no deberían estar, porque no es lo mismo tratar la problemática de una persona que estuvo parte de su vida en calle, o tratar la problemática de una adolescente, por ejemplo, que siempre vivió con su familia, y que tiene ahora, no se por ejemplo, problemas de conducta, o digamos que no están pasando.... el ingreso de ... haber ... se dan diferente como te decía, se dan diferentes poblaciones que se mezclan por ejemplo ahora un caso nos esta pasando con los chicos trans y bueno a veces no ayuda tanta diversidad de problemas en el hogar, tanta población diferente en el hogar, también eso no excluye los problemas entre pares o rivalidades o peleas que surgen entre ellas pero bueno al entremezclarse también se entremezclan los problemas...

A: Si este digamos tienen diferentes normas de conducta, es decir...

B: Claro.

A: Vos decís que por ahí los que están en calle les cuesta internalizar las normas y por ahí este algún adolescente que ya viene con una familia tiene las

normas como un poco más internalizadas y ahí se produce un choque ... digamos ¿no?

B: Sí sísí totalmente... y también pasa por ejemplo cuando no tenemos una línea clara de la defensoría ¿si?, cuando se hace el seguimiento, porque a veces de la defensoría que son los que llevan el caso y tienen el seguimiento, no hay digamos una, una intervención clara, un seguimiento claro, entonces si nosotros no llamamos ellos quizás a lo mejor tardan no se varios días semanas en llamarnos entonces no podemos abordar una estrategia y entonces pasa, pasa tanto tiempo que digamos también eso son uno de los motivos por los cuales se van. Haber, Creo que todo lo que trate de mencionarte de que las adolescentes más que nada se van del hogar, nosotros obviamente tratamos de contenerlas en, en estas poblaciones que son diferentes , pero no siempre funciona, no sé si con eso cierro la pregunta porque sé que también a veces es difícil marcar los errores propios y no los errores de los demás, por esto al ser pocos operadores, diversidad de población esto dificulta la atención en cada uno y bueno muchas veces no, no podemos trabajar con todo y hace que se terminen yendo.

A: claro este bueno, yo creo que con esto ya, ya es suficiente así que bueno te agradezco mucho por la entrevista y bueno cerramos acá.

B: de nada gracias a vos espero que esto te pueda servir y que haya sido claro.

ANEXO B

ENTREVISTA CON PROFESIONAL DE LA AGT

Bueno la siguiente entrevista, se va a entrevistar a la, a un profesional de la Asesoría General Tutelar, bueno sus datos personales van a quedar reservados porque se va a grabar a los efectos de poder desgravar la misma y transcribirlos en el trabajo integrador final. Bueno comienzo...

Entrevistador (A): ¿en qué consiste el trabajo de la Asesoría General Tutelar?

Entrevistado (B): Nuestro trabajo consiste, básicamente, en el control de legalidad de los procedimientos, acceso a la justicia, como así también, promoción y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes y personas con problemas en su salud mental.

A: bien ¿qué problemas, este, vos podrías mencionar respecto a la institucionalización de niñas, niños y adolescentes?

B: Más que nada podemos llegar a marcar el tema de los controles de legalidad y las prórrogas que se hacen de las medidas excepcionales, más que nada estas medidas las realiza el CDNNYA y los niños terminan o continúan alojados por un tiempo que va entre el año y medio, dos años sin realizar la prórroga de estas medidas. Tampoco el juzgado que intervino en su momento hace estos controles entonces se tienen niños alojados por mas tiempo de lo necesario tal vez.

A: Claro. Es mucho tiempo dos años,...

B: Sí, incluso, perdoname que te, que te, que te interrumpa pero muchas veces nosotros mismos somos los que tenemos que intimar al organismo que, para que realice estos controles.

A: (Inaudible) una vez que el niño ingresa al hogar, ustedes,digamos, entiendo que hacen controles en los hogares, en esos hogares ¿ustedes constatan vulneraciones de derecho?

B: sí, como te dije recién, ya que haya un niño institucionalizado sin un control de legalidad y sin la prórroga de esa medida, es una vulneración de derechos, a todo esto también le tenemos que sumar que tal vez los chicos pasan días, obviamente, sin ningún tipo de fundamento para su institucionalización, además, muchas veces, incluso, intimando al consejo, no llegan a hacer estas

prórrogas, o sea, que eso ya es una vulneración bastante importante, además de esto, en, en lo que respecta a los hogares de provincia, nosotros si bien contamos con la fiscalización de ir a ver los legajos, y demás en todos los hogares, cuando se trata de hogares de provincia no podemos llegar, no hay defensorías zonales interviniendo y no podemos llegar a hacer un control medio de cómo es la situación de un niño u adolescente en ese hogar.

A: Y ustedes por ejemplo, como manejan el tema del abogado del niño y eso.

El abogado del niño, es algo que esta estipulado no solo en la Convención de niños sino también en la ley 26061. Nosotros procuramos que todos los niños o adolescentes cuenten con este abogado, es algo bastante difícil pero desde esta Asesoría también contamos con abogados que trabajan desde nuestra institución.

A: bien, este, ¿cómo, cómo manejan el tema de, de las revinculaciones? la estadía, digamos, todo el tiempo que el niño y adolescente pasa en el hogar como se manejan las, las revinculaciones, ¿qué es lo que ven ustedes respecto a eso?

B: En el tema de revinculación se ve como mucho más complicado cuando el niño o el adolescente se encuentra en un hogar fuera de la jurisdicción, de su centro de vidas, o sea, lejos de su familia porque no muchas veces estos no cuentan con los medios económicos como para acercarse al hogar de forma asidua como para hacer esta revinculación. Y también encontramos ciertos problemas en los equipos de fortalecimiento de vínculos, que tal vez son pocos los profesionales que hay para realizar tanto trabajo.

A: Claro, este, además, bueno no se si, si el programa de fortalecimiento de vínculos si se va, por ejemplo, hasta provincia o tienen que articular con otros organismos.

B: Y en realidad debiera articular pero volvemos a lo mismo, nuestra falta de jurisdicción en provincia, hace que se nos dificulte eso y a veces incluso, mas allá de que esté trabajando una defensoría de ciudad el tema de los servicios locales también se complica y no, no suele articularse de la forma mas conveniente.

A: bien, y lo que tiene que ver, por ejemplo, con el centro de vida del niño, niña y adolescente, ¿o sea qué, qué opinión tenés al respecto? ¿Esto se respeta, digamos, se, se cumple con lo que dice la ley?

B: El centro de vida es un concepto que esta recepcionado no solo en el, en la convención sino en la ley 26061, pero muchas veces se le da poca importancia a esto. Esto se debe a que la demanda de vacantes en hogares es muy alta y obviamente la oferta es muy limitada, entonces a veces, los niños o adolescentes terminan en hogares fuera de su centro de vida, y a eso también, le tenemos que agregar que las situaciones excepcionales se prolongan en el

tiempo y terminan siendo traumáticas para, para los chicos, este problema se ve agudizado cuando los hermanos son separados en los hogares, a veces por cuestiones de vacantes, por edades, o por las diferentes problemáticas que puede haber.

A: bien y estas, digamos, todas esas situaciones que vos me, me mencionas ¿vos pensás que esto contribuyen a que los adolescentes se retiren de los hogares por su propia voluntad?

B: y son factores que pueden incidir bastante, además, hay deficiencias en sí en los equipos de trabajo, hay un montón de causas que pueden causar que el niño, el niño quiera, el niño o el adolescente pueda egresar de forma voluntaria del hogar.

A: hay, bueno, en uno de los informes que estuve leyendo de, de la AGT, se menciona la falta de asistencia psicoterapéutica inmediata, este, para, para los niños y adolescentes que ingresan a hogares ¿Esto es así? digamos, ¿cómo, cómo lo ven ustedes?

B: si en nuestro informe notamos que hay obviamente, como todos sabemos, un colapso en lo que es la salud pública, en la atención en sí, entonces esto hace que obviamente, los tratamientos sean como más lapsos en el tiempo, no se encuentren como una atención en forma inmediata. A todo esto también le tenemos que sumar que la mayoría de los hogares no cuentan con un servicio de acompañantes terapéuticos u hospitalarios que estén en el hogar porque es un servicio que esta tercerizados dentro del Gobierno de la Ciudad y los hogares, en la mayoría de los casos, no cuenta con esto y en, muchas, muchas veces, los chicos necesitarían acompañamiento para sostener el alojamiento.

A: bueno, bueno, este, esto, creo que con esto ya estamos así que muchas gracias.

B: no, gracias a vos.

BIBLIOGRAFÍA

- **O'DONNELL, G.:** "Apuntes para una Teoría del Estado", en "Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual". Proyecto de Modernización del Estado - Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (Buenos Aires, 2007).
- **KONTERLLNIK, Irene** (Diciembre 2005). Una nueva institucionalidad para la infancia y la adolescencia. Elementos a tomar en cuenta de las experiencias en otros países y los desafíos pendientes en la Argentina. En http://www.casacidn.org.ar
- **CARLI, Sandra**. 2002. Niñez, pedagogía y política. Transformaciones de los discursos acerca de la infancia en la historia de la educación argentina entre 1880 y 1955, Miño y Dávila, Buenos Aires, "Introducción", pp. 13-34.
- **KIRCHNER, A y VESSVESSIAN, PAOLA:** "Módulo I: Políticas Sociales". Cuadernillo de la Especialización en Gerontología Comunitaria e Institucional. Facultad de Psicología. Universidad de Mar Del Plata (Mar del Plata, 2012).
- **ROMERO, LUIS ALBERTO:** "Breve Historia Contemporánea de la Argentina", Fondo de Cultura Económica, 2001.
- **KAES, René y otros** (1989) La institución y las instituciones. Estudios psicoanalíticos. Bs. As. Argentina. Editorial Paidos
- **WINICOTT, Donald**(1971): Realidad y Juego. Editorial Gedisa. Barcelona, España
-**ULLOA, Fernando**: (l995) Novela Clínica Psicoanalitica. Historial de una práctica. Bs. As. Argentina. Editorial Paidós
- **FREUD, Sigmund** (l979) Obras Completas XXI – El Malestar en la Cultura- Bs.As. Argentina, Amorrortu Editores
- **DUSCHATZKY, Silvia y BIRGIN, Alejandra** (compiladoras) (2001) –Dónde está la escuela? Ensayos sobre la gestión institucional en tiempos de turbulencia. Ed. FLACSO Manantial
- **KAES, René**(1998): Sufrimiento y psicopatología de los vínculos institucionales. Paidós- Grupos e Instituciones
- **KAMINSKY, Gregorio**(1990): Dispositivos institucionales . Lugar Editorial
- **BARALDI, Clemencia** (1999): Jugar es cosa seria – Homo Sapiens ediciones. Serie Psicoanálisis
- **QUIROGA, PAMPLIEGA DE**Ana (1995). "Vigencia del pensamiento de Enrique PichonRivière". En Revista Temas en Psicología Social Nº 14. Buenos Aires. Ediciones Cinco.
- **PICHON RIVIÈRE**, Enrique y **PAMPLIEGA DE QUIROGA**, Ana (1990). Psicología de la vida cotidiana. Buenos Aires. Editorial Nueva Visión.
- **COLANGELO**, Adelaida. 2005. "La mirada antropológica sobre la infancia. Reflexiones y perspectivas de abordaje", Serie Encuentros y Seminarios, disponibleen:www.me.gov.ar/curriform/publica/oei_20031128/ponencia_colangelo.pdf.

- **Corte Interamericana de Derechos Humanos**. Caso Fornerón e Hija vs. Argentina; Sentencia de 27 de abril de 2012;
- **AGUILAR VILLANUEVA, O.** (comp.): "El estudio de las políticas públicas", Porrúa Grupo Editorial (México, 1992).
- **AGUILAR VILLANUEVA, O. (comp.):** "Problemas públicos y agenda de gobierno", Porrúa Grupo Editorial (México, 1993).
- **BORON, A.:** "Estado, capitalismo y democracia en América Latina"; Cap. VIII. Colección Secretaria Ejecutiva, CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales). Ciudad de Buenos Aires, Agosto 2003. p. 320. ISBN 950-9231-88-6. Disponible en:www.clarcso.org
- **O'DONNELL, G.:** "Apuntes para una Teoría del Estado", en "Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual". Proyecto de Modernización del Estado - Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (Buenos Aires, 2007).Disponible enhttp://www.top.org.ar/
- **OSZLAK, O.:** "Burocracia estatal: política y políticas públicas", en Revista "Posdata", N° 11 (Buenos Aires, 2006). Disponible en:www.oscaroszlak.org.ar
- **ANDRENACCI, L.** (comp.): "Problemas de política social en la Argentina contemporánea". Prometeo/UNGS (Buenos Aires, 2005)
- **HINTZE, S**:"Politicas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible". Cap. II y IV.Editorial Espacio (Buenos Aires, 2007).
- **OFFE, C:** "Un diseño no productivista para las políticas sociales", enAA. VV.: "Contra la Exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano", (Ciepp, 1995).
- **Bourdieu, Pierre**. 1998. "Espíritu de familia". En: Neufeld, M.R, Grimberg, M., Tiscornia, S. y Wallace, S. (comps.) *Antropología social y política. Hegemonía y poder: el mundo en movimiento*, Eudeba, Buenos Aires.
- **Llobet**, Valeria. 2011. "Las políticas para la Infancia y el enfoque de derechos en América Latina. Algunas reflexiones sobre su abordaje teórico." en Fractal: Revista de Psicología, v. 23 n. 3, pp. 447-460, (443-664) Set-Dic 2011, Niteroi, Universidade Federal Fluminense. http://www.uff.br/periodicoshumanas/index.php/Fractal/issue/view/177/showToc
Villalta, Carla. 2010. "La conformación de una matriz interpretativa. La definición jurídica del abandono y la pérdida de la patria potestad", en: Lucía Lionetti y Daniel Míguez (comps.) *Las infancias en la historia argentina. Intersecciones entre prácticas, discursos e instituciones (1890-1960)*, Prohistoria, Rosario.
- **Zapiola**, María Carolina. 2010. "La ley de Patronato de Menores de 1919. ¿Una bisagra histórica?", en: Lucía Lionetti y Daniel Míguez (comps.) *Las infancias en la historia argentina. Intersecciones entre prácticas, discursos e instituciones (1890-1960)*, Ed. Prohistoria, Rosario.
- **BARATTA, A.,** "Democracia y Derechos del Niño", *Revista Justicia y Derechos del Niño*, No 9, UNICEF, Santiago de Chile, 2007.
- **BELOFF, Mary**, Constitución y derechos del niño, La protección a la infancia como Derecho Público Provincial, Buenos Aires, Ad-hoc, 2008.
- **BELOFF, Mary**, Reforma legal y derechos económicos y sociales de los niños: las paradojas de la ciudadanía, en "Revista Jurídica de Buenos Aires", Buenos Aires, Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la UBA/ LexisNexis, 2007, págs. 69-88.

- **BELOFF, Mary**, "Un modelo para armar y otro para desarmar: protección integral de derechos del niño vs derechos en situación irregular" en Beloff, M., Los derechos del niño en el sistema interamericano, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2004, Capítulo I.
- **BURGUÉS, Marisol y LERNER Gabriel;** Alcances, límites y delimitaciones de la reglamentación la ley 26.061. Desafíos pendientes...JA 2006-III Fascículo 12, Doctrina, (págs. 3-33)
- **CILLERO BRUÑOL, Miguel,** "El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño", *Revista Justicia y Derechos del Niño*, No 9, UNICEF, Santiago de Chile, 2007.
- **CILLERO BRUÑOL, Miguel,** Infancia, Autonomía y Derechos: una cuestión de principios, *Minoridad y Familia. Revista Interdisciplinaria sobre la Problemática de la Niñez-Adolescencia y el grupo familiar nº 10*, D' Antonio, D. H. (director), Delta Editora, Paraná, 1999, p. 24.
- **COUSO, Jaime**, El niño como sujeto de derechos y la nueva justicia de familia. Interés superior del niño, autonomía progresiva y derecho a ser oído.
- **CLERICÓ,María Laura**, Derechos fundamentales, en Derecho de la Niñez y la Adolescencia, Beloff Mary y Clericó María Laura, I Seminario para la implementación del Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de los Niños, Niñas y Adolescentes, ENJ, República Dominicana, 2006, págs. 22 a 77.-
- **FAMA, María Victoria y HERRERA, Marisa,** *"Crónica de una ley anunciada y anunciada",* en ADLA 2005-E, 5809.-
- **FANLO CORTEZ, Isabel**, "Viejos" y "nuevos" derechos del niño. Un enfoque teórico. Revista Isonomía, 31, 2009, pp. 21-46.-
- **FREEDMAN, Diego:** "Funciones normativas del interés superior del niño", Revista "Más Derecho", Buenos Aires, Di Plácido, nro. 4, 2006.-
- **GONZALEZ CONTRÓ, Mónica**, Paternalismo justificado y derechos del niño, en Revista "Isonomía", México, nro. 25, 2006, págs. 101/136.-
- **HERRERA, Marisa**,"Ensayo para pensar una relación compleja: sobre el régimen jurídico de la capacidad civil y representación legal de niños, niñas y adolescentes desde el principio de autonomía progresiva en el derecho argentino", Justicia y Derechos del Niño Nº 11. Santiago, Chile: UNICEF, 2007, pp. 107 -144.-
- **LERNER, Gabriel**,"La redefinición de las funciones de los órganos administrativos y judiciales en la protección de los derechos de los niños en la ley 26.061". RDF nº 35, LexisNexis, Buenos Aires, 2006.-
- **Ley 26.061 y Decretos Reglamentarios 415/06 y 416/06.**
- **MINYERSKY, Nelly y HERRERA, Marisa**: "Autonomía, capacidad y participación a la luz de la ley 26.061", en García Méndez, E. (comp.), Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Análisis de la ley 26.061, Editores del Puerto, 2006.-
- **MORLACHETTI, Alejandro**, "Derecho internacional de los Derechos Humanos y mecanismos para su protección", documento/material bibliográfico del Ciclo de Capacitación Regional de Actualización Normativa y Jurisprudencial sobre Derechos de la Niñez y la Adolescencia para operadores del sistema de justicia en el marco del convenio firmado entre el Instituto de Estudios Judiciales de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos

Aires y UNICEF, realizado durante el segundo cuatrimestre del 2008), págs. 7 a 26.-
- **Observación General 12 (2009) del Comité de los Derechos del Niño de la ONU.**
- **O'DONNELL, Daniel**, "La Convención sobre los Derechos del Niño: Estructura y Contenido", Derechos de la Niñez y la adolescencia, Antología. CONAMAJ, ESCUELA JUDICIAL, UNICEF, COSTA RICA 2001.-
- **CAFIERO**, Juan Pablo. El rol de los organismos administrativos en la implementación del sistema de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes. En http://www.casacidn.org.ar y Desafíos para los Municipio y las organizaciones sociales que actúan en el campo de la niñez, la adolescencia y la familia, Nueva ley del Niño de la Provincia de Buenos Aires. Publicación de UNICEF y el Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires. Pág. 17.
- **CASACIDN**. ¿Qué es un sistema de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes? Cuadernillo publicado En http://www.casacidn.org.ar
- **KONTERLLNIK**, Irene (Diciembre 2005). Una nueva institucionalidad para la infancia y la adolescencia. Elementos a tomar en cuenta de las experiencias en otros países y los desafíos pendientes en la Argentina. En http://www.casacidn.org.ar
- **MURGA**, María Eleonora, **ANZOLA**, Griselda; (2011) Cuadernillo N° 2 Desarrollo de Sistemas de Protección Integral de Derechos en el ámbito local. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Facultad de Trabajo Social – UNER.
- **RIVERA PIZARRO**, Jorge. Hacia un sistema local de protección integral de los derechos. En Nueva ley del Niño de la Provincia de Buenos Aires. Publicación de UNICEF y el Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires. Pág. 11.
- **ESCALADA**, Mercedes y otros. El diagnóstico social. Proceso de conocimiento e intervención profesional. Espacio Editorial, 2004, p. 73 y ss.
- **BOKSER**, Mirta F.: Derechos de niñas, niñas y jóvenes. Políticas de gestión territorial. Lumen Editorial. Buenos Aires, 2005.
- **FAZZIO**, Adriana -compiladora- "Niñez, familia y derechos humanos; logros y desafíos pendientes en la primera década del siglo XXI, ed. Espacio, 2010
- **Plan Nacional** de Acción por los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes 2012-2015
- **Ley 26.233** de promoción y regulación de los centros de desarrollo infantil y su reglamentación.
- **V Congreso Mundial** por los Derechos de la Infancia y Adolescencia – publicación del Ministerio de Desarrollo Social, Foro parlamentario de la Infancia y Gobierno de la Provincia de San Juan
- **PIÑERO**, Laura; "Salir del descarte, construyendo participación en el conurbano bonaerense", Ed. Ciccus, 2007.
- **BARATTA**, Alessandro (1999) "Infancia y democracia", en Tomo 4Derecho a tener derecho. *Infancia, derecho y políticas sociales en América Latina*, Montevideo, UNICEF.

- **BARATTA**, Alessandro (1995) "La niñez como arqueología del futuro", en **BIANCHI**, María del Carmen*El derecho y los chicos,* Buenos Aires, Espacio.
- **KONTERLLNIK**, Irene (2000) "La participación de los adolescentes: ¿exorcismo o construcción de ciudadanía?", en Tenti Fanfani, Emilio (Compilador): *Una escuela para los adolescentes,* Buenos Aires, UNICEF-Losada.
- **UNICEF (2012)**, Estado mundial de la infancia 2012 Niñas y niños en un mundo urbano, Nueva York, Estados Unidos, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- **GRAHAM**, Marisa. Construcción de un nuevo colectivo por la niñez.
- **GRAHAM**, Marisa - Minyerski, Nelly - Beloff Mary. "Los poderes del Estado y la protección de la infancia: ¿cuál? ¿quién? ¿cuando? ¿cómo?" Panel en IV Curso de Especialización para Abogadas/os sobre Derechos de la Niñez. Buenos Aires, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Año 2007.
- **GRAHAM**, Marisa – Sarda Laura. El caso Fornerón: Reproche ético. Reproche jurídico. Los desafíos del derecho de familia en el Siglo XXI. Ed. Errepar. Año 2011.
- **PELLEGRINI**, María Victoria. Medidas excepcionales, abrigo y guarda institucional. La relación entre los organismos administrativos y el Sistema Judicial"; Temas Claves en materia de Protección y Promoción de Derechos de niños, niñas y adolescentes en la Provincia de Buenos Aires. Publicación del Instituto de Estudios Judiciales de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires y UNICEF Argentina. Pág. 112.-137
- **CIDH.** Corte Interamericana de Derechos Humanos:Caso de los Niños de la Calle (Villagrán Morales y Otros) vs. Guatemala; Sentencia de 19 de noviembre de 1999;Caso Fornerón e Hija vs. Argentina; Sentencia de 27 de abril de 2012; Caso AtalaRiffo y Niñas vs. Chile; Sentencia de 21 de noviembre de 2012.
- **BLEGER**, José (1972). Psicohigiene y Psicología institucional. Buenos Aires. Editorial Paidós.
- **FERNANDEZ**, Ana María (1986). El campo grupal. Notas para una genealogía. Buenos Aires. Editorial Nueva Visión.
- **MARKWALD**, Diana (2003). Sujeto, grupo, institución ¿Una relación posible? Revista Campo Grupal Año 6. Nº 47. Buenos Aires.
- **PICHON RIVIÈRE**, Enrique (1999). El proceso grupal. Buenos Aires. Editorial Nueva Visión.
- **QUIROGA, PAMPLIEGA DE**Ana(1986). Enfoques y Perspectivas en Psicología Social. Buenos Aires. Ediciones Cinco.
- **SCHVARSTEIN**, Leonardo (1991). Psicología social de las organizaciones. Buenos Aires. Editorial Paidós.
- **DOSSIER**: artículos, fichas y material inédito. Equipo de cátedra.
- **ANZIEU**, Didier y otro (1982). La dinámica de los grupos pequeños. Buenos Aires. Editorial Kapelusz.
- **DOSSIER:** artículos, fichas y material inédito. Equipo de cátedra.
- **ARITO**, Sandra (2011). "Cuando la subjetividad se torna heroica en las intervenciones profesionales". En Entramados conceptuales en Trabajo Social: Categorías y problemáticas de la intervención profesional. Comp: Susana

Cazzaniga. Facultad de Trabajo Social, UNER. Paraná. Editorial Fundación La Hendija.
- **MANERO BRITO**, R. "Introducción al Análisis Institucional". Rev. Tramas Nº 1 UAM –Año 1990.
- **BUTELMAN**, I. "Pensando las instituciones: sobre teorías y prácticas en educación": Artículo: Lucía Garay: La cuestión institucional en la educación y las escuelas. Edit. Paidós. Bs.Aires.1996.
- **FRIGERIO**, G. y**POGGI**, M. "Las instituciones educativas: cara y ceca". Editorial Troquel. 1992.
- **GIRARD**, K. y**KOCH**, S. "Resolución de conflictos en las escuelas". Granica, 1999.
- **SCHVARSTEIN**, Leonardo (1991). Psicología social de las organizaciones. Buenos Aires. Paidós.
- **MARTINEZ NOGUEIRA**, R. (2010). La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencia. En Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación, Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina, Proyecto de Modernización del Estado. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
- **CAMPIONE, DANIEL:** "El Estado en la Argentina. Cambio de paradigmas y abandono del tema social, en Estado y Sociedad. Las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI", EUDEBA, Buenos Aires, 2000.
- **Unidad Técnica Especializada en Maltrato Infanto Juvenil** - UTEMIJ – "Maltrato Infanto Juvenil. Marco Conceptual". CDNNYA, 2012.
- **MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR.** "Niñez, adolescencia y salud mental en la Ciudad de Buenos Aires. Informe de gestión del Ministerio Público Tutelar". 1º Edición, Buenos Aires, Eudeba, 2013.
- **MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR.** "La institucionalización de niños, niñas y adolescentes en la Ciudad de Buenos Aires. Informe estado de situación a diciembre de 2013". Documento de Trabajo nº 17 Hogares, Buenos Aires, febrero de 2014.
- **MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR.** "Puertas adentro. A política de institucionalición de niños, niñas y adolescentes en la Ciudad de Buenos Aires (2007-2011), Eudeba, Buenos Aires, 2012.
- **MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR**. "La construción del fortalecimeinto familiar. Aportes para el análisis de lso programas de la Ciudad de Buenos Aires", Eudeba, Buenos Aires, 2013.