Tesis de Especialización. UNER. Carrera de Especialización en Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia, Buenos Aires, Argentina.

Las medidas excepcionales de protección aplicadas a niñas, niños y adolescentes en el ámbito de Ciudad de Buenos Aires. Un análisis de los llamados “hogares convivenciales”.

Gómez, Daniel F.

Cita:

Gómez, Daniel F. (2016). *Las medidas excepcionales de protección aplicadas a niñas, niños y adolescentes en el ámbito de Ciudad de Buenos Aires. Un análisis de los llamados “hogares convivenciales”* (Tesis de Especialización). UNER. Carrera de Especialización en Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia, Buenos Aires, Argentina.

Dirección estable: https://www.aacademica.org/lic.daniel.gomez/13

ARK: https://n2t.net/ark:/13683/pBSv/mph

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto*. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: https://www.aacademica.org*.

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: Metropolitana.

Trabajo Final: Las medidas excepcionales de protección aplicadas a niñas, niños y adolescentes en el ámbito de Ciudad de Buenos Aires. Un análisis de los llamados "hogares convivenciales"

- Autor: Daniel Gómez. Licenciado en Sociología (UBA). Diplomado Superior en Políticas Sociales (IDAES-UNSAM).
- *Contacto: danfelgomez@gmail.com*

- Tutora: Matilde de la Iglesia. Licenciada en Psicología. Magíster en Psicología Social Comunitaria. (Tutoría aceptada bajo Resolución Nro. 003/2015 "CD")

Buenos Aires, Agosto de 2016.

Índice

1. Introducción: *Página Nº 4*

2. Aspectos metodológicos: *Página Nº 5*

2.1 Justificación. Relevancia del tema: *Página Nº 5*

2.2 Objetivos: *Página Nº 6*

2.3 Hipótesis de trabajo: *Página Nº 6*

2.3 Metodología: *Página Nº 7*

2.3.1 Unidad de análisis: *Página Nº 9*

2. 4 Resultados esperados / Propósitos de la transferencia: *Página Nº 9.*

3. Características de los Dispositivos. ¿De que hablamos cuando hablamos de Hogares Convivenciales?: *Página Nº 9*

3.1. Antecedentes históricos del dispositivo: *Página Nº 10*

3.2. Los dispositivos de acogimiento convivencial en Ciudad de Bs. As.: *Página Nº 15*

4. El sistema de protección integral como marco de las medidas excepcionales de protección: *Página Nº 18.*

4.1 Las medidas de protección integral vs las medidas de protección excepcional. *Página 20.*

5. Las Razones del Ingreso de los NNyA al Hogar Convivencial: *Página Nº 26*

6. Trabajo de Campo: *Página Nº 27*

6.1 Sobre las Instituciones relevadas: *Página Nº 28*

6.1.1 Hogar Peldaños: *Página Nº 28*

6.1.2 Hogar La Casona de los Barriletes: *Página Nº 29*

6.1.3 Hogar Fundación Juanito: *Página Nº 30*

6.1.4 Hogar Buenos Aires: *Página Nº 32*

6.2 Análisis de las Entrevistas: *Página Nº 34*

6.2.1 Descripción del dispositivo: *Página Nº 34*

**6.2.2 La llegada de los NNyA: "El último recurso que es muchas veces el primero"*:* *Página Nº 36*

6.2.3 La cuestión de los Ingresos: **"Venir de la mano de una beca":** *Página Nº 38*

6.2.4 El tiempo de permanencia. La marcas de la permanencia e impactos en la subjetividad: *Página Nº 42*

7. Consideraciones Finales: *Página Nº 46*

8. Bibliografía y Documentos Citados: *Página Nº 50*

9. Apéndice: *Página Nº 53*

9.1 Guía de Entrevistas: *Página Nº 53*

9.2 Consentimiento Informado: *Página Nº 54*

Las medidas excepcionales de protección aplicadas a niñas, niños y adolescentes en el ámbito de Ciudad de Buenos Aires. Un análisis de los llamados “hogares convivenciales”

Resumen:

El presente documento analiza aspectos referidos a las medidas excepcionales de protección destinadas a niñas, niños y adolescentes en Ciudad de Buenos Aires. Específicamente, aquellas que se aplican en los dispositivos de acogimiento denominados “hogares convivenciales”.

El trabajo de investigación utiliza documentos, bibliografía y entrevistas a actores institucionales de dispositivos de acogimiento seleccionados. Analizaremos el contenido, la forma y la duración de las medidas excepcionales de protección y la manera en que las definen los actores institucionales mencionados. De esta manera, trataremos de indagar si lo enunciado por la legislación se adecua a lo que sucede en las prácticas concretas.

...Vas perdido entre las calles que solías andar, vas herido como un pájaro en el mar.
Serú Girán 1979.

A la educación pública a la que le debo la posibilidad de estar aquí.

1. Introducción

El presente documento explora en el universo de las medidas excepcionales aplicadas a niñas, niños y adolescentes (NNyA en adelante) en la Ciudad de Buenos Aires. Dentro de ese amplio escenario buscamos indagar aspectos de las medidas de acogimiento en espacios convivenciales o residenciales, los llamados generalmente "hogares para niños". Niñas, niños y adolescentes suelen ser alojados en este tipo de dispositivos cuando situaciones personales o familiares los colocan en situación de privación temporal o permanente de su medio familiar o cuando su interés superior exige que no permanezcan en ese medio. Algunas circunstancias que suelen dar lugar a la implementación de medidas excepcionales de protección, son las situaciones de violencia familiar o las situaciones de niños sin cuidados parentales.

En la Ciudad de Buenos Aires de denomina de diversas maneras a este tipo de dispositivos: hogares convivenciales, hogares de atención especializada, hogares terapéuticos, pequeños hogares, etc. A los fines de esta investigación, utilizaremos el término genérico "hogares convivenciales".

Respecto de las medidas excepcionales (o especiales)[1] diremos básicamente que buscan restituir derechos vulnerados y solo se podrían prolongar mientras la causas que la originaron aún persistan. Dado que la medida excepcional supone la institucionalización del niño, su aplicación debe estar sujeta a controles de duración y contenido. La guarda ejercida por la institución que ejecuta la medida, está sujeta a instancias de supervisión y control. La duración de las medidas excepcionales será el nodo central por el que circulará gran parte del recorrido de la presente investigación. Y en este

[1] En la Ley 26.061 se nomina a estas medidas como: "excepcionales de protección de derechos" y en la Ley 114 de CABA como "medidas especiales de protección de derechos".

marco nos preguntamos ¿son eficaces los controles institucionales? ¿Cuáles son las tensiones que surgen en la aplicación de la medida? ¿Todas las medidas de guarda excepcional se aplican cuando se han agotado todos los recursos previos?

Para construir la línea argumental del presente documento, hemos recurrido a fuentes bibliográficas y documentales y a entrevistas con actores institucionales especialmente seleccionados. [2]

En la primera parte explicitamos los aspectos metodológicos, luego damos cuenta de las características mas importantes de los dispositivos y sus antecedentes históricos, mas adelante describimos el contexto legal de funcionamiento y la aplicación de las medidas excepcionales de protección, finalmente describimos y analizamos lo que las entrevistas y los documentos nos han aportado en la construcción del análisis.

2. Aspectos metodológicos.

2.1 Justificación. Relevancia del tema.

Las políticas sociales, como formas de intervención pública (estatal o no estatal) suelen tener impactos multidimensionales. En ocasiones, los mismos son efectos no deseados de esa intervención. En el caso de las políticas públicas aplicadas a la infancia, este aspecto es doblemente relevante, pues en muchos casos, los niños carecen de la madurez física, emocional e intelectual para sobrellevar el problema que los hace objeto de las políticas sociales y por otra parte, este mismo aspecto los hace mucho más vulnerables que un adulto frente a las distintas problemáticas en las que puedan encontrarse.

En el caso de las medidas excepcionales de protección, lo referido en el párrafo anterior, tiene una dimensión mayor, dado que suponen alojar a los niños, niñas o adolescentes, en un espacio institucional, separado de su familia. Aprender de la forma en que se implementan estas políticas puede

[2] El criterio de selección de los dispositivos y actores institucionales se explicita en la sección metodológica.

resultar de ayuda para comprender los problemas prácticos que enfrentamos durante la vigencia de la misma.

Las medidas excepcionales de protección constituyen uno de los últimos recursos en las estrategias de restitución de derechos y están sujetas a estándares de calidad, previstos en la legislación local e internacional. Por tales motivos, consideramos necesario un trabajo de análisis sobre su forma y contenido, particularmente, en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

2.2 Objetivos

Los objetivos que nos plantemos son los siguientes:

- Analizar la forma y el contenido que asume la política pública en el caso de las medidas de protección excepcional en los dispositivos y ámbitos de estudio seleccionados.
- Analizar los plazos de duración de las medidas excepcionales de protección, aplicadas de NNyA en los dispositivos relevados.
- Describir las principales lógicas de intervención de los equipos técnicos y profesionales.
- Puntualizar las situaciones problemáticas que llevan al niño, niña o adolescente a ingresar a un hogar convivencial.
- Describir las principales formas de financiamiento de los dispositivos analizados.

2.3 Hipótesis de trabajo:

Las **hipótesis** que articulan la presente investigación son las siguientes:

- Las medidas de protección excepcional no cumplen con los plazos legales que plantea la Ley 26.061 en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- Este tipo de medidas excepcionales se aplican, en algunas ocasiones, en circunstancias que no debieran aplicarse. Existen situaciones en las

que se podrían buscar alternativas, como la entrega en guarda del niño a un familiar, y/o referente afectivo, o bien la aplicación de otras políticas públicas, como por ejemplo el acceso a la vivienda (cuando se trata de familia en condiciones habitacionales muy precarias o en situación de calle).

- Los dispositivos de acogimiento convivencial enfrentan una situación problemática para sostener sus gastos operativos, dado que sus ingresos dependen, mayoritariamente, de la cantidad de NNyA alojados.

2.3 Metodología:

Este documento se inscribe dentro del marco de una investigación de ciencias sociales, con el uso de una estrategia metodológica de tipo cualitativo.

En una primera aproximación al objeto de estudio, tomaremos un análisis de tipo diacrónico, buscando establecer los orígenes históricos del dispositivo que queremos analizar. Posteriormente, en el núcleo central, utilizaremos una estrategia de tipo sincrónico que dé cuenta de lo planteado en nuestros objetivos.

La recolección de información la haremos en función de cuatro momentos: en primer lugar, a través del uso de documentos académicos con los que construiremos el marco de referencia. En una segunda etapa, avanzaremos con la lectura y el análisis de leyes, publicaciones oficiales, páginas web e informes, tomando como eje conceptual la aplicación de las medidas excepcionales de protección. En un tercer momento, analizaremos los discursos de los actores institucionales entrevistados. Finalmente, utilizaremos la información obtenida de la observación simple o no participante, para dar para dar cuenta del estado edilicio de los dispositivos.

En relación a las entrevistas, se puede mencionar que se emplearán instrumentos de registro semi-estructurado, que agrupan los temas y subtemas derivados de los objetivos, permitiendo que los actores institucionales puedan expresar con libertad sus puntos de vista y opiniones. Se utilizó un

consentimiento informado para que los entrevistados estuvieran al tanto del objeto de esta investigación y poder establecer un registro grabado.

Siguiendo a Sabino (1992: 18) Una entrevista semi-estructurada (no estructurada) es aquélla en la que existe un margen más o menos grande de libertad para formular las preguntas y las respuestas. El mismo autor menciona la entrevista permite una tipo particular de interacción social en que facilita las investigaciones de tipo cualitativo. Y agrega (Sabino 1992: 116) *"La ventaja esencial de la entrevista reside en que son los mismos actores sociales quienes proporcionan los datos relativos a sus conductas, opiniones, deseos, actitudes y expectativas, cosa que por su misma naturaleza es casi imposible de observar desde fuera. Nadie mejor que la misma persona involucrada para hablarnos acerca de todo aquello que piensa y siente, de lo que ha experimentado".* Además según Hernández; Fernández (2003: 455) *"Las entrevistas semi-estructuradas, se basan en una guía de asuntos o preguntas y el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información sobre temas deseados".* Siguiendo esta perspectiva metodológica diseñamos la guía de preguntas y luego realizamos las entrevistas correspondientes. La sistematización se realizó mediante la escucha y posterior desgrabación, seleccionado luego los fragmentos significativos a los fines de la presente investigación.

El criterio de selección de las instituciones estuvo orientado hacia cuatro dispositivos de acogimiento de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con recorrido significativo en la protección y promoción de derechos de niñas, niños y adolescentes.

El carácter de la presente investigación tendrá fines exploratorios, por lo que los resultados no tendrán un carácter concluyente.

2.3.1 Unidad de análisis

La unidad de análisis son los dispositivos de acogimiento convivencial en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como las prácticas y los discursos de los actores institucionales involucrados.

2. 4 Resultados esperados / Propósitos de la transferencia.

Como mencionamos antes, nos proponemos dar cuenta de algunas situaciones problemáticas que enfrenta el dispositivo de acogimiento de niñas, niños y adolescentes. Esperamos describir las principales razones por las que un niño, niña o adolescente ingresa a un hogar convivencial, para indagar, posteriormente, algunos aspectos de su permanencia en los dispositivos analizados.

Se espera que la transferencia alcance al ámbito de las políticas y la gestión pública, como forma de incidir en la mejor adecuación de las prácticas de estos dispositivos a los estándares de las leyes de promoción y protección integral de la niñez.

3. Características de los Dispositivos. De que hablamos cuando hablamos de Hogares Convivenciales[3]

El dispositivo de acogimiento para niños y adolescentes conocido como hogares convivenciales está definido como un espacio abierto o semi abierto en el que conviven una cantidad mas o menos reducida de niños, niñas y/o adolescentes bajo el acompañamiento de un grupo de adultos. Este grupo de adultos puede estar compuesto por operadores convivenciales, trabajadores sociales, psicólogos, abogados, coordinadores y directores (Dona; Gómez: 2006). No siempre todos estos actores institucionales están presentes en los dispositivos, eso dependerá de la modalidad de atención de cada uno de ellos.

[3] A este tipo de alojamiento de niños se lo suele denominar también acogimiento residencial o acogimiento convivencial.

Este tipo particular de modo de acogimiento (a diferencia del acogimiento familiar) establece la separación del niño del grupo familiar o de pertenencia en un espacio residencial de acogimiento por un tiempo determinado.

Según Cussiánovich (2005): *"la expresión acogimiento tiene una connotación de mutualidad, de reciprocidad que implican actitudes, sentimiento, afectos, conceptualizaciones, relacionamiento que lo distancia de la simple "acogida".* Esto sugiere que alguien se brinda para acoger y alguien permite ser acogido. Esto es central en el análisis, pues acoger a un niño o adolescente no sólo implica proveerle un espacio donde vivir, comer y dormir, sino también "trabajar" en las causas que lo han llevado allí, otorgándole mecanismos de aprendizaje significativo y restituyendo (en parte) la vulneración de sus derechos sociales. Para ello, el **régimen convivencial se convierte en una herramienta fundamental de trabajo** pues permite en el día a día ir estructurando pautas y normas de convivencia y respeto hacia sí y hacia terceros (pares y adultos). En este sentido los hogares convivenciales, se diferencian de los dispositivos de acogimiento propios del patronato como los asilos y orfanatos. Es decir, son espacios pequeños, que albergan una cantidad reducida de niños o jóvenes, acompañados por un equipo de adultos (caracterizado por la ausencia de guardias o celadores), con normas de convivencia que permiten la vida fuera de la institución para la realización de actividades educativas, laborales y sociales.

3.1 Antecedentes históricos del dispositivo y evolución de las medidas de protección excepcional o especial de protección de derechos

Aunque excede (en parte) a esta investigación (y por ello seremos breves) resulta necesario entender algunas cuestiones referidas al marco histórico del dispositivo de análisis y de la evolución de marco ideológico que lo sustenta en el presente.

Mucho se ha escrito sobre la Ley de Patronato de Menores y las prácticas que la sustentaron. En materia de albergue de niños, el Patronato

privilegiaba dos estrategias centrales: la *judicialización* de las situaciones problemáticas que incluyeran niños, niñas o adolescentes y la *Institucionalización* de los niños en dispositivos diseñados para tal fin.

Incluso antes de la promulgación de la Ley de Patronato de Menores en 1919, las prácticas institucionales ya daban lugar a la internación de los niños, en las instituciones con las que contaban las diferentes sociedades de ayuda filantrópica y de caridad (según la época). La Sociedad de Beneficencia de la Capital, con su red de asilos y orfanatos, funcionaba 40 años antes de la sanción de la Ley de Patronato. El discurso va ir mutando desde una idea de "salvar la vida de los niños" hasta alcanzar la necesidad de "reeducar sus conductas". Se apela no solo a reducir el abandono material de los niños, sino también el llamado "abandono moral" en que supuestamente incurrían las familias (de inmigrantes, básicamente). La figura de abandono moral va a permitir ampliar el espacio del control social de la infancia. (Gómez 2004: 17), pues es mucho más abarcativo que la idea de abandono material.

Los grandes asilos e instituciones de internación serán sometidas a lentas y sucesivas críticas, dando lugar a **instituciones de menor alcance**. Sobre la base de estas críticas se va a generar la posibilidad de pensar y diseñar lugares de alojamiento de menor escala, destinados a albergar un número más reducido de niños.

El surgimiento de instituciones residenciales para el acogimiento de niños, niñas y adolescentes en situación vulnerabilidad social, estuvo históricamente asociado a ofrecer una alternativa a las grandes instituciones como los asilos, los correccionales o los institutos de menores (Dona; Gómez: 2006). Los espacios de acogimiento residencial para niños estuvieron (y están) pensados como una alternativa a las macro-instituciones. Aunque no siempre el objetivo fue el de mejorar la situación de los niños y adolescentes acogidos. Pues en ocasiones se buscaba (en realidad) un mejor control a partir de una observación más eficaz del niño en espacios más reducidos.

El recorrido que hacemos aquí es breve:

El **primer** antecedente histórico que mencionaremos, en nuestro país, de este tipo particular de instituciones, lo constituye: la llamada **Casa del Niño** en **1912**. En un documento de 1916 (Gaché: 1916) (Gómez: 2001) (Dona; Gómez: 2006) se lee lo siguiente respecto de este dispositivo creado y sostenido por personas que se desempeñan por fuera de la esfera del Estado:

> *"(...) La 'Casa del Niño' no es ningún establecimiento de corrección: es simplemente un* ***'Hogar'*** *para aquellos que no lo tienen. Ya hemos visto la eficacia moralizadora de un buen ambiente doméstico: es ello justamente lo que se consigue –relativamente por lo menos- con la fundación de referencia (...)* ***Los pupilos de la 'Casa del niño' hacen la vida de un hogar****.* ***Entran, salen, van al colegio y a sus trabajos*** *(...) En la '****Casa del Niño' reina, pues, un ambiente familiar y camarada. Los quehaceres domésticos se desempeñan correctamente por los mismos menores*** *(...)* ***han aprendido a hacer los honores de la casa y causa asombro advertir que el mismo sujeto conocido a través de las rejas del depósito de Contraventores, en actitud insolente, sucio y semidesnudo, es el niño que correctísimos modales nos habla entusiasmado de sus progresos escolares o nos informa sobre la marcha feliz del establecimiento.*** *(...)* ***no diferenciar el infeliz del que no lo es, secuestrándolo de la sociedad, imponiéndole un régimen de prisión*** *o vistiéndole de una librea que lo distinga (...)" (El destacado es propio)*

A partir del documento, podemos apreciar la similitud con los dispositivos convivenciales que hoy están en funcionamiento. Pues los niños acogidos realizaban su vida escolar y laboral fuera de la institución, tal como sucede hoy con la gran mayoría de las residencias convivenciales, situación totalmente novedosa para la época (1912) donde los niños eran internados en asilos con un régimen cerrado. Resulta llamativo que su implementación se efectuó con anterioridad a la sanción de la Ley 10903 de Patronato de Menores (1919).

El **segundo** antecedente analizado es un dispositivo denominado **"Casa Hogar",** implementada por el Patronato Nacional de Menores (1931).[4] Se puso en funcionamiento en la Colonia Agrícola de Marcos Paz: consistía en la convivencia de aproximadamente 30 niños con 1 ó 2 matrimonios con hijos en una vivienda separada, construida en el predio del establecimiento. Con ello se pretendía romper la lógica de los grandes asilos que albergaban hasta 600 niños en grandes pabellones, bajo cuidado de celadores. Se buscaba así, dotar a los niños de un ambiente más familiar y cálido, con el objeto de facilitar su reinserción social. **Pero al mismo tiempo, lo que se pretendía, no era atenuar la institucionalización, sino hacerla más eficaz**. Se consideraba que los grandes asilos poco podían contribuir a reformar a los niños internados. Por ello se pensó que un trato más "personal" podría funcionar mejor si lo que se buscaba era la re-educación. **La tutela era más conveniente que el castigo** dado que se pretendía prevenir el delito. Al mismo tiempo se buscaba con las Casas-Hogares (por su tamaño) ser más eficaces para la 'observación' y la 'clasificación' de los niños y su posterior 'corrección'. Al respecto del sistema se menciona en un documento de 1942 (Arenaza: 1942, 6).

> *"(...) La vida monótona de las instituciones, en que todo se ha previsto; la despreocupación de tenerlo todo al alcance de la mano, contribuyen a que el menor pierda la iniciativa y hasta el hábito de pensar. La falta de estímulos, la repetición cotidiana de los mismos actos, llevan a estos seres a un automatismo peligroso, que si pasa desapercibido en el establecimiento, es de fatales consecuencias, cuando libertados han de manejarse por sí mismos. (...)* ***Los resultados de los anticuados sistemas están a la vista, ello ha traído la necesidad de su reforma; de ahí la modificación de las instituciones, desde el aspecto de los edificios, hasta el de los métodos y procedimientos****. **Se tiende hoy, a orientar la personalidad en vez de anularla, a dirigir y cultivar el carácter, a fomentar la iniciativa personal y encauzar los instintos, preparando al asilado para dirigirse y determinarse por sí mismo** (...). Las disposiciones reglamentarias rigurosas, han ido cediendo lugar a una amplia libertad de acción de los directores, a fin de*

[4] El Patronato Nacional de Menores fue creado en 1931, constituyó el primer órgano técnico administrativo del Poder Ejecutivo, al servicio de la Justicia de Menores.

permitirles adaptar los sistemas a las características individuales de los educandos; (...)" (Destacados propios)

Es dable mencionar que la Casa del Niño contaba con un régimen abierto (los niños no eran obligados a quedarse); en cambio en los establecimientos organizados mediante el sistema de Casa- Hogar los niños permanecían por decisión de la justicia y no podían salir sin una orden judicial o por decisión del Patronato Nacional de Menores. Este cambio obedece básicamente a la presencia de la Ley 10.903 para el caso de las "Casa Hogar"

En la década de 1970 se implementó el sistema "Pequeños Hogares". El Programa de Pequeños Hogares se creó por resolución N° 71 del Ministerio de Bienestar Social el 11/12/75. Entre sus objetivos estaban: la atención al niño en un medio familiar, estaba pensado para grupos de hermanos de 0 a 21 años. Los niños provenían del Programa de Amas Externas. Generalmente consistía en un matrimonio que en su hogar acogía a un grupo o grupos de hermanos y recibía una asignación en dinero por cada niño. Pero en ocasiones el Estado les asignaba una vivienda en el predio de los Institutos (algo similar a las "Casa Hogar"), en este último caso pueden considerarse como antecedente del dispositivo que estamos analizando. La idea era evitar la internación de los niños en los grandes asilos. [5]

Pero más allá de los cambios estructurales del dispositivo, también fueron cambiando las razones para el acogimiento. Como sabemos, cada momento histórico articuló sus propias maneras de entender la "protección". Durante la vigencia del Patronato de Menores (con las mutaciones mencionadas) la idea de "amparo" fue el eje de la intervención en las situaciones de "abandono moral o material de los niños" (entendidos como menores de edad). Con la incorporación de la Convención de los Derechos del Niño a la Constitución Nacional, se comenzó un lento proceso de adecuación de las prácticas, en el cual se utilizó originariamente, la figura de protección de persona como estrategia de la intervención pública sobre los niños

[5] Datos aportados por el Centro de Información y Documentación "Jorge Eduardo Coll". SENNAF

(Guemureman: 2014). Con la llegada de la Ley 114 de la Ciudad de Buenos Aires y su marco institucional, se comenzó a hablar de Medidas de Protección Especial. **La Ley 26.061 inaugura el universo de las medidas de Protección Excepcional.**

De acuerdo a la nueva legislación, los hogares convivenciales, implican la convivencia de un grupo de niños en un espacio residencial, acompañados por un grupo de adultos encargados de cuidarlos. Se supone que el número de niños debe ser reducido, para evitar una lógica macro institucional (propia de los dispositivos tutelares o de patronato), en ese sentido se busca homologar la institución a un "hogar". El equipo de adultos esta conformado por aquellas personas que acompañan a los niños es su vida cotidiana. Al actor institucional relevante en el acompañamiento cotidiano, se lo suele denominar, educador, conviviente, operador social, o simplemente operador. Existe también un equipo formado por profesionales de las ciencias sociales (generalmente psicólogos o trabajadores sociales) que asumen la tarea de enlazar con los organismos específicos del área de niñez y de trabajar en contacto con las familias y referentes afectivos de los niños alojados. También cuentan con personas encargadas de la conducción, como directores (o miembros directivos de la asociación civil). Y finalmente, personal dedicado a tareas logísticas, como personal de cocina, mantenimiento, maestranza, etc.

3.2. Los dispositivos de acogimiento convivencial en Ciudad de Buenos Aires

Los dispositivos de acogimiento convivencial (o residencial) en Ciudad de Buenos Aires, están representados en su mayoría por Organizaciones no gubernamentales (o de la Sociedad Civil, ONG) que son financiadas mediante un sistema de becas. Como menciona el Ministerio Público Tutelar (2012): *"una de las características salientes de los programas de albergue administrados por el Gobierno local consiste en la tercerización de la atención, cuidado y alojamiento de los niños. El 95% de las sedes institucionales de albergue corresponden a ONGs conveniadas con el GCBA y sólo un 5% a efectores propios."* Si bien los datos corresponden al periodo 2007-2011 entendemos que son significativos para entender la situación en el presente.

De todas maneras es necesario aclarar que los dispositivos convivenciales de la Ciudad de Buenos Aires, existían (con otras formas de concebir la intervención) previamente a la sanción de las leyes de promoción y protección de los derechos del niño. (Dona-Gómez: 2006). Durante la década de 1990, en un contexto donde los discursos de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CDN) impactaban en la configuración de los dispositivos, se fueron generando cambios discursivos (primero) y prácticos (luego). Minyersky y Herrera (s/f: 1,2) sintetizan con enorme claridad la cuestión: *"podemos afirmar que la sanción de la Convención sobre los Derechos del Niño, implicó un giro radical en la concepción de la infancia y la adolescencia. La mirada "tutelar" y "asistencialista" —conocida como la doctrina de la "situación irregular"— es sustituida por el paradigma de la "protección integral". El niño y el adolescente son reconocidos como sujetos de derechos, titulares de todos los derechos contemplados en los instrumentos internacionales de derechos humanos más un plus de derechos previstos, precisamente, por ser personas en etapa de crecimiento(...)".*Pero al mismo tiempo, crecían las situaciones problemáticas que afectaban a NNyA, y como consecuencia, fue creciendo el número de hogares convivenciales. Según Dona-Gómez (2009) *"La necesidad de albergar niños se incrementó al mismo tiempo que el Estado reducía el gasto público. La sociedad civil dio respuestas (insuficientes) para dar cuenta del problema. En ese contexto, se multiplicaron los dispositivos administrados por organismos de la sociedad civil destinados a albergar Niños, Niñas y Adolescentes."*

Según Di Iorio (2010) en Ciudad de Buenos Aires, a través del Consejo de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (CDNNyA) y de la Dirección General de Niñez y Adolescencia (DGNyA) se dispone el alojamiento de niños y niñas en hogares a través de medidas de protección de derechos, especiales y excepcionales. Mientras el primero determina la medida de institucionalización, la segunda otorga el recurso a través de un hogar según el caso. Ese alojamiento en hogares convivenciales es controlado por Asesoría

General Tutelar (AGT), [6] a los efectos de que se respeten los principios de excepcionalidad, transitoriedad y subsidiariedad de la institucionalización.

Según el Gobierno de CABA, los Hogares: *"(...) Tienen como objetivo crear espacios de atención integral que permitan* ***alojar de forma transitoria****, a niñas, niños y/o adolescentes en situación de vulnerabilidad psicosocial, a través de mecanismos de contención que posibiliten la construcción y el desarrollo de proyectos de vida saludables.* ***Son un espacio institucional transitorio*** *para las niñas, niños y adolescentes* ***que garantiza la protección integral de sus derechos****, asegurando su educación, formación, atención integral de la salud, recreación y esparcimiento de acuerdo con las características del niño, niña o adolescente y garantizando su atención las 24 horas del día los 12 meses del año. En los hogares se trabaja desde el ingreso de los/as niños/as y adolescentes en el proyecto de egreso de los/as mismos/as* ***a fin que el alojamiento en el hogar sea transitorio****. En este sentido se trabaja con las familias de origen o referentes afectivos, en los casos en los que esto sea posible, o con los organismos intervinientes a fin de lograr se decrete la adoptabilidad de los/as niños para que puedan ir a vivir con una familia que los quiera y proteja (...)"* [7]

Nos interesa resaltar el carácter de transitoriedad y el trabajo para el egreso que plantea el documento. En tal sentido, se define la transitoriedad de la siguiente manera: *"Se define como tránsito a la estadía de niños/as en dispositivos de alojamiento según cada situación particular. Dicha estadía implica el desarrollo de acciones y estrategias particulares de egresos para cada uno de los niños/as y/o adolescentes alojados con el objetivo de superar la situación que diera origen a su ingreso a la institución".* En la definición no se mencionan plazos legales y se apela a las situaciones particulares (sobre esta situación trabajaremos durante el análisis de las entrevistas).

Según la página del Gobierno de CABA: *"(...) la DGNyA establece convenios con organizaciones de la sociedad civil sobre proyectos con diferentes modalidades de atención: Hogares Convivenciales, Hogares de Atención*

[6] La Asesoría General Tutelar funciona dentro del Ministerio Público Tutelar de CABA, como órgano del Poder Judicial de CABA y realiza el control de legalidad de los procedimientos, la promoción del acceso a la justicia, y el respeto, la protección, la promoción y la satisfacción de los derechos y garantías de niñas, niños y adolescentes y personas con padecimiento en su salud mental

[7] http://www.buenosaires.gob.ar/desarrollosocial/ninezyadolescencia/acogimiento/hogares (9/2/2016)

Especializada, Hogares Maternos. La atención de los/as niños/as y adolescentes en Organizaciones de la Sociedad Civil, es uno de los recursos con que cuenta la DGNyA para ofrecer dispositivos de alojamiento, ***proponiendo un abordaje co-gestivo entre Estado y Sociedad Civil, definiendo competencias y obligaciones de cada una de las partes.*** *En el abordaje las organizaciones de la sociedad civil aportan sus propias potencialidades y la DGNyA como articuladora y garante de la provisión de recursos económicos, institucionales y de contención suficientes,* ***financia una beca diaria por niño/a y realiza una supervisión exhaustiva,*** *por intermedio del Área de Supervisión y Monitoreo, tanto de la situación de cada niño/a, como de las instituciones en las que se encuentran alojados transitoriamente (...)"*[8] En el texto se menciona de manera explicita el abordaje de co-gestión (o gestión asociada), que constituye un mecanismo de tercerización de la política publica de niñez.

4. El sistema de protección integral como marco de las medidas excepcionales de protección

El contexto institucional esta dado por el Sistema Local de Promoción y Protección de los Derechos de los NNA en CABA y esta estructurado legalmente en la Ley 114/98 (y la Ley 26.061). La ley establece que la Ciudad debe garantizar la plena satisfacción de los derechos de los niños para lograr su pleno desarrollo sin condicionamientos de ningún tipo, sin imposición de modelos de familia, en forma igual y universal, para todos los niños de su jurisdicción, respetando la individualidad de cada uno de ellos. De esta forma se enumeran los derechos y garantías que el Estado de la CABA debe proteger, estableciendo los principales ejes sobre los que deben sustentarse las políticas públicas de protección integral de los derechos, y crea el Consejo de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes como organismo especializado para la promoción y articulación de las políticas públicas destinadas a la población infanto-juvenil en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires (Vives: 2011). Al mismo tiempo, la institucionalidad contempla la creación de las Defensorías Zonales.[9] Estas defensorías son las encargadas de brindar servicios de protección y promoción de derechos en distintos barrios de la

[8] http://www.buenosaires.gob.ar/desarrollosocial/ninezyadolescencia/acogimiento/hogares (9/2/16)
[9] En Ciudad de Buenos Aires funcionan 17 Defensorías Zonales.

ciudad, y se ocupan de dar una respuesta cuando los derechos de niños, niñas y adolescentes no son respetados, o cuando es necesario remover obstáculos que impiden el pleno ejercicio de los mismos.[10] El Sistema incluye a la Dirección General de Niñez y Adolescencia, de donde dependen los Hogares Convivenciales. Es a partir de este complejo entramado jurídico que debe interpretarse los dispositivos de alojamiento. Tal como mencionamos, la institucionalidad que plantea esta dada en el marco de la llamada *gestión asociada*.

La implementación de la gestión asociada supone una serie de tensiones inherentes a su lógica. Propone (básicamente) una responsabilidad compartida entre el Estado y una organización social o empresa asociada en la gestión de los recursos. En alguna medida el Estado se desentiende de cuestiones como la relación laboral (y todo el universo que ello implica, seguridad social, seguros de riesgo del trabajo, etc.), el marco teórico esta articulado (en parte) desde las ideas que se sustentan en la estrategia de reducción del gasto público y la transferencia de responsabilidades. Esta lógica precarizante de los recursos humanos de la política pública de infancia, tomó fuerza en la década de 1990, y produce una contradicción fundamental (en este caso) que es la promover derechos de los niños y de los adolescentes, a la vez que vulnera otros (la de los operadores del sistema) (Dona-Gómez: 2010). Nos preguntamos frente a este conjunto de situaciones ¿en este escenario se produciría una relativa merma en la eficacia de la política pública que se busca implementar?

Según CASACIDN (2008) un sistema de promoción y protección integral de los derechos de los NNA, incluye tres grandes universos de políticas públicas, en un primer momento las políticas públicas universales como la educación y la salud y demás programas provinciales y locales, las medidas especificas de protección integral cuando falte el acceso a las políticas universales (dentro de esta las medidas excepcionales de protección para aquellos casos en que un niño debe ser separado de su familia) y las acciones de promoción de derechos. **Según ese esquema analítico, los Hogares**

[10] http://www.buenosaires.gob.ar/areas/chicos/defzonales.php -22/9/13-

Convivenciales deben ser ubicados en el nivel de las medidas de protección especial de derechos.

4.1 Las medidas de protección integral vs las medidas de protección excepcional.

Las medidas de protección integral y de protección excepcional deben entenderse en el marco de las políticas públicas que establecen los Sistemas de Promoción y Protección Integral de Derechos. Unas y otras están relacionadas en un marco de articulación legal específica. Las Medidas de Protección Integral son aquellas emanadas del órgano administrativo competente a nivel local dirigidas a restituir los derechos vulnerados y la reparación de sus consecuencias tendientes a que las niñas, niños o adolescentes permanezcan conviviendo con su grupo familiar. (Murga; Anzola: 2011) Las medidas de protección integral buscan garantizar los derechos del niño en su ámbito social y familiar. El artículo 33 de la Ley 26.061 establece qué debe entenderse por medidas de Protección Integral de Derechos:

> *"Son aquellas 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 consecuencia"*

Y el 34 establece su finalidad:

> *"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."*

Las medidas de Protección Excepcional en cambio son aquellas que se adoptan cuando los niños deban estar temporal o permanentemente separados de sus padres (Art.: 39). Son limitadas en el tiempo y sólo se pueden prolongar mientras persistan las causas que le dieron origen. Se implementarán una vez

que se hayan agotado todas las posibilidades de llevar adelante las medidas de protección integral. Según Murga y Anzola (2011) son aquellas que deben adoptarse cuando las niñas, niños o adolescentes estén temporal o permanentemente privados de su medio familiar o cuyo interés superior así lo exija, con lo cual la ley nacional, retomando la fórmula utilizada en la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CDN), acota los supuestos de su procedencia y aplicación.

El sistema de Promoción y Protección de los Derechos del Niño funciona a través de intervenciones de programas en el territorio, promoviendo el acceso a derechos, para evitar que las situaciones que atraviesan los niños originen la adopción de medidas excepcionales. De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 41 de la Ley, las medidas excepcionales se aplicarán conforme a los siguientes criterios (Infoleg: 2009)[11]:

- 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.
- 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.

[11] http://www.infoleg.gov.ar/basehome/actos_gobierno/actosdegobierno1-6-2009-3.htm (28 de julio de 2015)

- 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.
- Las medidas de protección excepcional que se tomen con relación a grupos de hermanos deben preservar la convivencia de los mismos.
- En ningún caso, las medidas de protección excepcionales pueden consistir en privación de la libertad.
- No podrá ser fundamento para la aplicación de una medida excepcional, la falta de recursos económicos, físicos, de políticas o programas del organismo administrativo.

El Decreto Nº 415/06, reglamentario de la Ley N° 26.061, dispuso que el plazo de la intervención excepcional en **ningún caso podrá exceder los noventa días de duración** y deberá quedar claramente consignado al adoptarse la medida. (Las negritas son propias D.G)

En aquellos casos en que persistan las causas que dieron origen a la disposición y se resolviere prorrogarla, se deberá fijar un nuevo plazo de duración, mediante acto fundado, el que deberá ser notificado a todas las partes.

El Decreto 415/06 especifica qué debe entenderse por el interés superior del niño *"Se entenderá que el interés superior del niño exige su separación o no permanencia en el medio familiar cuando medien circunstancias graves que amenacen o causen perjuicio a la salud física o mental de la niña, niño o adolescente y/o cuando el mismo fuere víctima de abuso o maltrato por parte de sus padres o convivientes y no resultare posible o procedente la exclusión del hogar de aquella persona que causare el daño".*

La Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF - 2014) en conjunto con el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia han abordado la problemática de la "institucionalización" de niños, niñas y adolescentes, distinguiendo dos líneas de acción: políticas de cuidados alternativos para niños, niñas y adolescentes carentes o privados de cuidados

parentales, y políticas de intervención respecto de adolescentes infractores o presuntos infractores a la Ley Penal.

Según CEDIM (2015): Ante una situación de vulneración de derechos urgente, corresponde adoptar la medida excepcional en primer término y acompañarla de medidas integrales de protección de derechos que permiten la restitución del derecho y, por ende, el regreso al ámbito familiar en el menor tiempo posible.

La Defensoría General de la Nación, a través de la Resolución Nº 1234/06, recomendó que los jueces *"...arbitren los medios a fin de que sólo se adopten medidas cautelares en situaciones de real urgencia, respetando el orden de prelación que establece la ley 26.061 y las garantías procesales en cuanto a los principios de bilateralidad, imparcialidad, legalidad y derecho de defensa, incluyendo urgentes…En todos los casos deberán considerarse, por lo menos, tres imperativos: el interés superior del niño (art. 3 y art. 5 de la Ley 26.061), el principio de no discriminación y la conciencia de los excesos judiciales acontecidos cuando regía la institución de la protección de personas. Atendiendo a los imperativos constitucionales, también habrá que procurar la armonización de la rapidez y eficiencia de respuesta con el ejercicio del derecho al debido proceso, especialmente con el derecho de defensa, en sus dos aspectos, tanto de los niños y adolescentes como de sus padres. Todo ello relacionado con la obligación de privilegiar el derecho del niño a permanecer con su familia ampliada (art. 5 CDN) y la necesidad de límites temporales de las medidas".*

Será el órgano local de aplicación quien decida la medida a adoptar y el juez efectuará el control de legalidad de la misma. Ello implica la verificación de que se han agotado las medidas de protección integral de derechos, se haya acreditado la imposibilidad de agotarlas atento a la gravedad y urgencia; que se haya garantizado el derecho de defensa material y técnica del niño y se haya agotado la posibilidad de permanencia del niño con su familia ampliada.

Para realizar tal control de legalidad, el juez deberá citar a los padres a fin de oírlos y permitirles producir pruebas, según los expresos imperativos del artículo 40. La aplicación de estas medidas contempla un debido proceso legal y prescribe lo siguiente: *"Declarada procedente la medida excepcional, será la autoridad local de aplicación quien decide y establezca el procedimiento a seguir, acto que deberá estar jurídicamente fundado, debiendo notificar fehacientemente dentro del plazo de 24 horas, la medida adoptada a la autoridad judicial competente en materia de familia de cada jurisdicción. La autoridad competente de cada jurisdicción; en protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes dentro del plazo de 72 horas de notificado, con citación y audiencia de los representantes legales, deberá resolver la legalidad de la medida; resuelta ésta, la autoridad judicial competente deberá derivar el caso a la autoridad local competente de aplicación para que esta implemente las medidas pertinentes" (art. 40).*

La autoridad administrativa local adopta la/s medida/s y plantea el procedimiento a seguir, el cual debe ser comunicado al juez quien tiene a su cargo el control de legalidad de las medidas adoptadas.

La **Ley 2881 (2008**) regula en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires las condiciones de habilitación y funcionamiento de los establecimientos u organismos de atención para el cuidado de niñas, niños y adolescentes. Según la mencionada ley se considera: *"Hogar de Niñas, Niños, y Adolescentes el establecimiento que brinda servicios de alojamiento transitorio, alimentación, higiene y recreación activa o pasiva, a título oneroso o gratuito, a niños, niñas y adolescentes en un espacio convivencial acorde a los fines propuestos en el proyecto institucional bajo los principios enmarcados en el Art. 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, en el Art. 39 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la Ley Nacional 26.061 y en la Ley 114. Dichos establecimientos deberán planificar y promover la revinculación familiar y el acompañamiento de las niños, niñas y adolescentes alojados, asegurar la educación primaria, secundaria u otras modalidades educativas, capacitación laboral, atención integral de la salud, recreación y esparcimiento de acuerdo con las características del niño, niña o adolescente, utilizando los servicios*

públicos estatales y/o privados más cercanos al establecimiento y garantizando su atención las 24 horas del día los 12 meses del año."

También enumera cuatro modalidades de atención, a saber:

1) Convivencial para Niños, Niñas y Adolescentes;
2) Parador para Niños, Niñas y Adolescentes;
3) Convivencial para Adolescentes embarazadas y/o Madres adolescentes y sus hijos;
4) Convivencial de Atención Especializada (tratamiento de situaciones o patologías complejas).

De esta manera la ley 114/98 de Ciudad de Buenos Aires, la Ley nacional 26.061/05, dan marco a las medidas de protección; la Ley Nº 1.688/05 de prevención y asistencia a las víctimas de violencia familiar y doméstica establece los mecanismos de acción y prevención ante situaciones de violencia y la Ley 2881/08, regula el funcionamiento de las instituciones de acogimiento.

En el marco internacional las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños de la Asamblea General de Naciones Unidas (ONU: 2010) en su articulo 6to recomiendan el acogimiento en un dispositivo residencial: *"(...) Cuando la propia familia del niño no puede, ni siquiera con un apoyo apropiado, proveer al debido cuidado del niño, o cuando lo abandona o renuncia a su guarda, el Estado es responsable de proteger los derechos del niño y de procurarle un acogimiento alternativo adecuado, con las entidades públicas locales competentes o las organizaciones debidamente habilitadas de la sociedad civil, o a través de ellas. Corresponde al Estado, por medio de sus autoridades competentes, velar por la supervisión de la seguridad, el bienestar y el desarrollo de todo niño en acogimiento alternativo y la revisión periódica de la idoneidad de la modalidad de acogimiento adoptada (...)"* Además recomiendan en su articulo 13 *"(…) La separación del niño de su propia familia debería considerarse como medida de último recurso y, en lo posible, ser temporal y por el menor tiempo posible. Las decisiones relativas a la remoción de la guarda han de revisarse periódicamente, y el regreso del niño a la guarda y cuidado de sus padres, una vez que se hayan resuelto o hayan desaparecido las causas que originaron la*

separación, debería responder al interés superior del niño (…)" Como vemos, las recomendaciones internacionales van en el sentido de las leyes nacionales de protección integral.

En síntesis, las leyes de protección integral permiten establecer tres niveles de intervención pública. En el primer nivel están las políticas públicas generales para la infancia, como políticas universales. En un segundo nivel encontramos las medidas de promoción y protección integral para aquellas situaciones complejas. Y un último nivel las medidas de carácter excepcional, que implican la institucionalización del niño o alguna medida similar por un tiempo acotado. Las políticas públicas universales deben abarcar la educación, la salud, el deporte, el desarrollo humano, la justicia, los derechos humanos. En definitiva, el acceso a bienes y servicios concretos, definidos como derechos económicos, sociales y culturales de los niños. En el segundo nivel se establece un sistema de Promoción y Protección de los Derechos del Niño, que funciona con intervenciones de programas en el territorio promoviendo el acceso a derechos, para evitar que las situaciones que atraviesan los niños conduzcan a la adopción de las medidas excepcionales. Y finalmente las medidas excepcionales ejecutadas por los organismos de protección local, que funcionan como la última instancia.

En este esquema, si las políticas o medidas adoptadas en el primer y segundo nivel son deficientes o ineficaces, se generará un problema de difícil solución, dado que las medidas excepcionales aumentan en demanda y en número. (Gómez: 2011). En este caso, pueden darse situaciones dónde NNyA son institucionalizados sin que se hayan agotado las instancias previas.

5. Las Razones del Ingreso de los NNyA al Hogar Convivencial.

Las razones de ingreso son múltiples entre las que destacan:

- Violencia familiar.
- Situaciones de abuso sexual.
- Abandono.

- Situaciones de niño en calle.
- Niños sin cuidado parental (padres privados de su libertad ambulatoria, padres internados, padres en situación de consumo problemático de drogas).
- Egreso desde otra institución.

Muchas veces las razones del ingreso son multi-causales, dado que no es posible determinar una causa univoca. Por ejemplo, la situación de calle de un niño puede ser consecuencia de situaciones previas de violencia, abandono o abuso. En todos los casos, el diagnóstico muestra una fuerte situación de vulneración de derechos, en donde las medidas de promoción y protección ya no pueden resolver la situación de vulneración.

El ingreso al hogar se produce mediante la solicitud por parte del Consejo de los Derechos: *"(...) El ingreso de los/as niños/as y adolescentes es solicitado a los hogares conveniados por el Área de Admisión de la DGNyA que, ante el pedido de alojamiento realizado por el Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, evalúa el perfil del niño, niña o adolescente para establecer la modalidad de alojamiento indicada para cada uno/a (...)"* [12]

6. Trabajo de Campo:

El trabajo de campo se estructuró a partir de la realización de entrevistas semi-estructuradas a diferentes actores institucionales de cuatro dispositivos:

- Hogar Fundación Buenos Aires (Casa de Varones), Pareja 2641.
- Hogar Peldaños, ubicado en Pringles 30/34.
- Hogar Fundación Juanito, ubicado en Amenábar 372.
- Hogar La Casona de los Barriletes, ubicado en Madero 247.

El análisis de las entrevistas se realizó en base a la identificación de frases significativas para la investigación y las hipótesis que buscamos indagar.

[12] Ibidem anterior.

6.1 Sobre las Instituciones relevadas:

En este punto recopilamos los datos que los dispositivos estudiados informan en sus páginas de internet o documentos de difusión pública, para dejar plasmado la **auto-percepción** de las instituciones relevadas.

6.1.1 Hogar Peldaños: [13]

"(..) Consiste en un Hogar para Niños/as y Adolescentes donde se garantiza albergue, alimentación, vestimenta, atención de la salud; asegurando la educación primaria, secundaria u otras modalidades de capacitación, recreación y esparcimiento, de acuerdo con las características del niño, niña y/o adolescente, implementando estrategias de fortalecimiento de los vínculos familiares y comunitarios, con el objetivo de propender a un egreso en las mejores condiciones posibles o de auto valimiento. La población objetivo del Hogar Peldaños es de niños, niñas y adolescentes de ambos sexos que hayan sido víctimas de maltrato, como cualquier daño físico o psicológico no accidental, ocasionado por sus padres y/ o responsables de su cuidado, que ha ocurrido como resultado de acciones físicas, sexuales o emocionales de omisión o comisión.

Objetivos:

-Proporcionar a los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad de derechos, un espacio de alojamiento y atención integral; promoviendo el restablecimiento de los mismos, el fortalecimiento de sus vínculos familiares y/o afectivos, reparando las consecuencias de los daños sufridos y favoreciendo el egreso en el menor tiempo posible.

-Fortalecer el sostenimiento y la inclusión de niños/as y adolescentes en el sistema educativo.

-Fomentar el aprendizaje de conocimientos específicos que posibiliten en los adolescentes el ingreso al sistema laboral.

-Garantizar en el Hogar una dinámica grupal de funcionamiento que promueva vínculos solidarios, participación en actividades cotidianas, ámbitos de reflexión y toma de decisiones en aspectos convivenciales acorde a etapas evolutivas.

[13] Ver http://www.construirfuturo.com.ar/?seccion=4 (26/06/16)

-Fomentar la integración espontánea a la comunidad a través de contactos con las instituciones públicas y privadas de la zona (escuelas, clubes, parques, asociaciones civiles, de fomento, etc.).
-Incorporar la perspectiva de género en la atención a los niños/as y adolescentes y a sus referentes familiares, con el fin de promover la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres y las relaciones libres de violencia.
-Evaluar y desarrollar acciones donde se contemplen otras alternativas de convivencia y crianza en un núcleo familiar, en aquellos casos en los que se considere inviable o desfavorable temporalmente el retorno con la familia de origen o referente afectivo y/o comunitario (...)"

6.1.2 Hogar La Casona de los Barriletes: [14]

"(...) Aloja a niños y jóvenes entre 10 y 18 años, quienes por diversas circunstancias se han encontrado carentes de cuidados físicos- emocionales básicos. Todos ellos son derivados por la Dirección General de Niñez y Adolescencia del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El Hogar Terapéutico es una casa por fuera de su hogar de origen, que intenta brindar un espacio de cuidado, de contención, de sostén cotidiano, que es complementado con otros espacios por fuera del hogar (educativos, terapéuticos, recreativos, de formación laboral, etc), con los cuales se interactúa constantemente.

Nuestro desafío es que el adolescente pueda ir constituyéndose como persona, pensarse en relación a su historia, a su familia (a quien también se la acompaña en caso de que la posea) y construir vínculos saludables y un proyecto de vida acorde a sus deseos y posibilidades.

Un espacio terapéutico de cuidado y de contención

El "Hogar terapéutico" es una propuesta enmarcada en la Ley de Protección Integral 26.061 y su Art. 39 "Medidas Excepcionales": "cuando las niñas, niños y adolescentes estuvieran temporal o permanentemente privados de su medio familiar o cuyo interés exija que no permanezcan en ese medio", para "conservar o recuperar por parte del

[14] Ver https://lacasona.org.ar/dispositivos/hogar-terapeutico (26/06/16)

sujeto del ejercicio y goce de sus derechos vulnerados y la reparación de sus consecuencias"(...)"

6.1.3 Hogar Fundación Juanito: [15]

"(...) PROGRAMA HOGAR: CASA del ARBOL y CASA del ABRAZO

Alberga a niños, niñas y adolescentes que han sido puestos a resguardo luego de que atravesaran graves situaciones de vulnerabilidad y violencia familiar. Desde este alojamiento reciben en lo cotidiano los cuidados necesarios para su crecimiento, promoviendo en el desarrollo del proyecto personal y familiar, una oportunidad de cambiar su vida desde el fortalecimiento de la red social.

¿Cómo llegan los chicos a La Fundación?

Si un niño o grupo de hermanos sufre situaciones de violencia física y/o psicológica, descuidos graves, o desamparo, por parte de sus familiares o personas que los tienen a su cargo, la detección de esa circunstancia por parte de quienes estamos próximos es importantísima. Puede salvarle la vida.

El aportar información como ciudadanos es nuestra responsabilidad, y posibilita en principio el trabajo de los equipos especializados que desde la jurisdicción correspondiente (Juzgados Nacionales y Provinciales, Defensorías Zonales del Consejo de Derechos de Ciudad de Buenos Aires, Delegaciones Zonales dependientes de la Secretaría de Minoridad de Provincia de Buenos Aires, CIM, etc.) , interviene para dar término al maltrato y colaborar en el mejoramiento de la situación que afecta a ese pequeño ser que está en imposibilidad de defenderse o resguardarse por sí mismo.

Cuando se han agotado los recursos desde esta intervención que siempre llevan tiempo, y persisten sin observación de cambio, los daños posibles a la personas de los niños, se busca dentro de la red social de los pequeños aquellos adultos que pudieran hacerse cargo provisioramente, como por ejemplo: familia extensa, amigos, vecinos responsables, etc. En la mayoría de los casos sucede que justamente la fragilidad de

[15] Ver: http://www.fundacionjuanito.org.ar/programas/ y http://www.fundacionjuanito.org.ar/preguntas-frecuentes/ (26/06/16)

esa red social ha habilitado sin más, el abuso, el maltrato, la negligencia, sin intervención ninguna, dejando a los hicos librados a su suerte.

Es allí cuando el Consejo de Derechos de niños, niñas y adolescentes, Dirección De Niñez, Defensorías Zonales, Juzgados de familia, ejecuta lo que se nomina "medida de protección excepcional /especial de derecho" la que implica la derivación a una institución de cuidado según las necesidades singulares. El niño es entonces retirado de la configuración familiar en la que estaba inmerso. El niñ@ cuidado y protegido, recupera su calidad de niño y nuestro objetivo es brindarles las mismas oportunidades que otr@s niñ@s y que todo niñ@ merece.

Esta tarea singular, se desarrolla en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño y bajo la Ley Nacional 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

La Ciudad de Buenos Aires , como la Secretaria de Minoridad de Provincia de Buenos Aires, en convenio con Organizaciones dedicadas a la Protección Infantil, tal es nuestro caso, solicitan a través de sus organismos de derivación los espacios posibles para los niños en estas circunstancias, teniendo en cuenta su problemática y necesidad singular. La institucionalización de niños, es el último recurso deseable, pero a la vez necesario para que la infancia que padece la vulneración permanente de sus derechos pueda hallar otras condiciones de vida. Nuestra institución, FUNDACIÓN JUANITO, a través de su Programa Hogar – que se compone de 2 Pequeños Hogares CASA DEL ARBOL Y CASA DEL ABRAZO donde se alojan hasta 24 bebés, niños, niñas y adolescentes – posibilita que aquellos niños que han pasado por estos padecimientos, puedan inaugurar una nueva forma de concebir su vida, desde el trabajo con su familia de origen, extensa, o ampliada en la posibilidad de transformar sus vínculos primarios y sociales, y el establecimiento de las condiciones de paridad en tanto sus derechos, que todo niño debe tener. La idea es que la institución, procure una red de sostén, transformación y producción de sentidos para todos los que activamente participamos de esta realidad.

Porque estamos allí, pisando el mismo territorio, formando parte como comunidad y como adultos debemos prestarles el cuidado debido.

¿Cómo se sustenta la organización?

ESTADO

La Fundación Juanito percibe becas del gobierno de la Ciudad Autónoma de Bs As y de la Provincia de Bs. As. Algún subsidio determinado del Ministerio de Desarrollo Social de Nación.

EMPRESAS E INSTITUCIONES

Aportes de Empresas e instituciones que becan a los chicos en deportes, en tratamientos de salud, en recreación, en vacaciones, etc (…)"

6.1.4 Hogar Buenos Aires:

"Objetivos
Brindar atención integral (educación, salud, documentación, recreación y sobre todo mucho, mucho amor) a niños y adolescentes que han sido vulnerados en sus derechos.

Crear espacios de contención y capacitación para ellos, donde están seguros y puedan construir su autoconfianza, convirtiendo las actividades cotidianas en experiencias de aprendizaje, a través de la adquisición de hábitos y pautas convivenciales y del propio cuidado.

Promover, desde la práctica, sus derechos, propiciando redes interinstitucionales y de gestión asociada para su defensa.

Posibilitar la construcción y el desarrollo de proyectos de vida extra-institucionales.

Promover "(…) hogares que se constituyan como base segura para el pleno ejercicio de los derechos de los chicos que se encuentren en situación de vulnerabilidad social"
Buscar "(…) nuevas metodologías de abordaje, que a partir de la Convención Internacional de los Derechos de niños/as y adolescentes, promovieran expresiones participativas y protagónicas de los chicos/as, partiendo ya no de las patologías, sino de las potencialidades; haciendo el corte no en las carencias, sino en lo promocional "(…)"

Reconocer: "(...) a los chicos/as como sujetos de derecho, actores sociales, verdaderos ciudadanos, en la búsqueda de alternativas y construcción de proyectos propios (...)"

Casa de adolescentes varones:

"(...) El proyecto HOGAR BUENOS AIRES adolescentes de atención especializada es un dispositivo para púberes y adolescentes varones que se propone como instancia de mayor contención y acompañamiento profesional en la resolución de la conflictiva individual, grupal y familiar, constituyéndose como base segura para el ejercicio de sus derechos.

Las problemáticas se abordarán de forma integral, mediante tratamientos que incluyan contención afectiva, atención psicológica y psiquíatrica (en el caso que así lo requiera), con el seguimiento correspondiente.

El equipo técnico y convivencial, a través de un abordaje terapéutico interdisciplinario, tiene a su cargo implementar y desarrollar estrategias de:

Vinculación y fortalecimiento familiar y comunitario.

Trazado de un proyecto de vida independiente adquiriendo una madurez emocional que le permita alcanzar vínculos personales afectivos y satisfactorios.

Inserción social, laboral, ocupacional y educativa, cuyo objetivo sea el egreso en las mejores condiciones y en el menor tiempo posible (...)"

A partir de la información seleccionada, podemos visualizar algunas coincidencias: la idea de que los niños, niñas y adolescentes que ingresan al Hogar lo hacen en función de una vulneración de derechos, básicamente situaciones de violencia familiar y la búsqueda de restituir derechos vulnerados.

6.2 Análisis de las Entrevistas:

Las entrevistas estuvieron centradas en cuatro aspectos principales: la descripción del dispositivo; las razones del ingreso al dispositivo por parte de los niños, niñas y adolescentes; el tiempo de permanencia y las dificultades para el egreso. Para mantener el anonimato de los entrevistados las mencionaremos como Hogar/Institución/Dispositivo Nº 1, 2, 3, 4 y **aclaramos que este orden no esta relacionado con el orden que se han presentado en párrafos anteriores.**

6.2.1 Descripción del dispositivo

En los cuatro dispositivos se pudo apreciar que cuentan con un equipo de adultos, que se dividen en dos sub-grupos, los operadores convivenciales o educadores y el equipo de profesionales, trabajadores sociales y psicólogos, etc. Los operadores sociales realizan diferentes horarios en rotación por turnos, de seis o doce horas, o casos como Fundación Juanito que realizan turnos de tres o cuatro días. La cuestión de los recursos humanos juega un rol fundamental, pues son los encargados de cuidar y alojar a los niños. En las entrevistas surgieron algunas dificultades en relación con las formas de contratación, el nivel salarial y la rotación de personal:

La Dirección del Hogar Nº 1 nos mencionaba:

"Las becas no alcanzan (...) el gobierno de CABA te da una beca por niño, con lo que hay que pagar sueldos, cargas sociales (...) la gente se va por que los sueldos son bajos"

La Dirección del Hogar Nº 4 nos decía:

"Es complicado tener personal bajo contratación formal pues somos una ONG (...) El equipo técnico es relativamente inestable pues busca insertarse en el ámbito público, donde tienen mejores formas de contratación"

Al respecto de las cuestiones de personal la Asesoría General Tutelar (2014) plantea en un documento, las siguientes situaciones a resolver:

"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 déficit 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"

Las cuestiones edilicias reguladas por ley 2881, son un aspecto relevante, pues se produce un continuo desgaste de lo utilizado. Pero en general se observa una buena calidad de los inmuebles y el mobiliario. Dado que según los entrevistados, muchos hogares han cerrado y los que continúan funcionando, están en mejores condiciones edilicias.

Según la Dirección del Hogar Nº 1:

"el gobierno de CABA debería hacerse cargo de lo edilicio y de los gastos de personal"

Lo edilicio tiene un protagonismo central en la existencia de los dispositivos. Según los consultados, ha mejorado la provisión de los alimentos por parte del gobierno de CABA, lo que ha permitido utilizar recursos económicos que antes se utilizaban en alimentos en el pago de sueldos y la manutención de la infraestructura.

Se detectó la intención de los entrevistados de describir el dispositivo como un lugar acogedor donde los niños pueden desarrollarse en forma armónica. A diferencia por ejemplo de los Paradores, según una de las entrevistadas (Hogar Nº 2) *"El parador es un no lugar",* pues no permite que el niño pueda afianzar los vínculos con los educadores.

La Dirección del Hogar Nº 4 menciona: *existen paradores y otros tipos de lugares que no siempre alojan de la mejor manera".* Sería interesante trabajar sobre la idea de "no lugar"[16], pues es probable que los Hogares Convivenciales de alguna deban centrar sus estrategias para no ser "no lugares" en la biografía de los niños que alojan y lograr dejar una experiencia positiva en la vida de los niños.

6.2.2 La llegada de los NNyA: *"El último recurso que es muchas veces el primero"*

Al evaluar los motivos de ingreso de los niños al dispositivo, los actores institucionales dieron cuenta de situaciones como la violencia intra-familiar, el abandono, el abuso sexual. Lo que mencionan los entrevistados es que los niños ingresan vía un protocolo de admisión pues lo que buscan es dar cuenta de un perfil posible del dispositivo. Según un informe de UNICEF (2014): *"Las causas presentes en la toma de la medida excepcional (causa de ingreso) continúan siendo, en mayor proporción y al igual que en el año 2011, las de violencia y maltrato"*

Se supone que el ingreso de un niño a una institución debe ser el último recurso, pero la ausencia en políticas alternativas o territoriales, genera una rápida respuesta "institucionalizante". Por ello, la Dirección del Hogar Nº 2 nos dijo que:

"Es el último recurso que es muchas veces el primero"

[16] El "no lugar", en Marc Augé (1993), se identifica con el espacio de paso, de flujo, son lugares de transitoriedad que no tienen suficiente importancia para ser considerados como "lugares.

Y agrega:

***"El gobierno actual de CABA tiene como casi como única política la institucionalización de los niños**, no hay trabajo en calle. Hay un discurso de derechos vacío".*

"Trabajando con equipo en territorio hemos logrado que haya chicos que se queden con sus vecinos. Para las gestiones es más fácil institucionalizar"

"Faltaría trabajo en territorio".

Según de la Iglesia (2006 y 2007) "*La institucionalización aparece como una medida de protección, frente a la existencia de diversas acciones que se incluyen en la categoría violencia familiar -maltrato físico y/o psíquico, negligencia, abuso sexual" "Podría decirse que al interior de la institución, el desvalimiento infantil genera el sentimiento de brindar protección, cuidado y ternura, como un intento de restitución de aquello que no habría sido otorgado por las familias"* En este sentido la referida Dirección refiere:

"Hay niños que no tienen calle, tienen vereda, es decir les falta amor"

En todos los casos es la Dirección General de Niñez (DGN) del Gobierno de CABA la que solicita al Hogar un cupo para ingresar a un niño o niña. A partir de ese momento se producen reuniones de los equipos para definir la estrategia. La institución podrá determinar el ingreso o no del niño, en función de las vacantes disponibles, la situación por la que se solicita la vacante y el perfil del niño. Esto es lo que las instituciones han denominado como "protocolo de ingreso", que supone una serie de acciones destinadas a encontrar el espacio convivencial más propicio para el alojamiento del niño.

De todos los discursos enunciados destacamos lo mencionado por la Coordinación del Hogar Nº 3, que menciona que las razones del ingreso las encontramos en:

"La caída de red de cuidado. Relacionadas con ***cuestiones sociales que atraviesan****, que se complejizan con consumo de sustancias o personas que han tenido un agravamiento en su condición de salud o que se psicotizan, que hacen brotes y los chicos quedan sin alguien que los cuide, eso sumado a situaciones como abandono, abuso sexual de la segunda pareja, donde no siempre la mama se retira con los chicos"*
El destacado es nuestro (D.G)

En este punto, nos interesa destacar aquellas situaciones sociales que según la ley 26.061 no deberían constituir razones para la institucionalización de los niños. De esta manera, encontramos argumentos que permiten acercarnos a una de nuestras hipótesis iniciales, acerca de que no siempre se aloja a un niño en una institución ante una situación de último recurso, sino ante la imposibilidad de que otra política pública pueda dar cuenta de la problemática que atraviesa ese niño o esa familia.

Se puede apreciar que la institucionalización de los NNyA no está necesariamente relacionada con la idea del ultimo recurso, si no mas bien con un ausencia de opciones, sobre todo políticas públicas en territorio. Según la AGT (2011: 21) *"en la práctica (…), se observa una ausencia de trabajo coordinado y transversal dirigido a garantizar a todo niño, niña y adolescente el acceso a los dispositivos de asistencia habitacional, de salud, educación y atención integral en general. Donde su verdadera implementación podría contribuir para el cumplimiento de los principios normativos de no institucionalización por pobreza y excepcionalidad y brevedad de las institucionalizaciones. Lo cierto es que estas medidas de protección culminan casi siempre con la imposición coactiva de la separación del niño de su grupo familiar y el consiguiente control judicial de legalidad, que muchas veces llega tarde y no logra remediar la pérdida de lazos familiares fundamentales sufrida por los niños en todo este proceso".*

6.2.3 La cuestión de los Ingresos: *"Venir de la mano de una beca"*

Una de las tensiones más fuertes que surge es la cuestión del financiamiento, dado que las becas que reciben las instituciones están en función de cada NNyA ingresado y solo pueden usarse para los gastos de

cuidado de los niños alojados. De ello se derivan que el resto de los gastos, tales como sueldos, cargas sociales, gastos de mantenimiento de las instituciones, etc. Tendrán que solventarse con recursos extraordinarios, como donaciones o mediante la realización de eventos para recaudar fondos.

Según el MPT: *"En función del tipo de modalidad de atención de los dispositivos de albergue, cada ONG recibe mensualmente y administra subsidios públicos de distintos valores, que se incrementan según el grado de "especialidad" de la atención. Este escenario deviene complejo dado que las especialidades, como adelantamos, resultan poco claras en la práctica y, tal como pudo observarse en el marco de las visitas institucionales, aquellas organizaciones tipificadas como de distinta modalidad de atención, asumen habitualmente similares prestaciones. Lo cierto entonces es que niños, niñas y jóvenes que transitan contingencias similares son derivados a instituciones subsidiadas con montos mayores o menores, según el nivel de especialidad" de la atención."*

La Coordinación del Hogar Nº 3 no decía al respecto:

"Ingresa un grupo de hermanos o algún un niño y eso ***viene de la mano de una beca****, que tiene que ver con una categoría"*

Agrega además:

"El dinero de las becas no alcanza, entonces hoy con la comida (aportada por el Gobierno de CABA) alcanzaría a cubrir el 70% de los gastos. Cubrimos el resto con evento y, donaciones"

Es decir, es el niño ingresante quien aporta el recurso económico para su cuidado**.** En tal sentido, la misma coordinadora nos manifestó:

"Hace unos meses estamos en rojo. El monto de la beca tendría que ser mas digno"

Y según la Dirección del Hogar Nº 1:

"ha disminuido la cantidad de hogares, pues las becas no alcanzan, el gobierno de CABA te da una beca por niño, con lo que hay que pagar sueldos, cargas sociales, en nuestro caso las becas solo cubren el 30% de los gastos, el resto los cubrimos con donaciones y una cena anual"

La Dirección del Hogar Nº 4 sostiene:

"Es complicado tener personal bajo contratación formal pues somos una ONG.
Hoy me parece que nada alcanza, tenemos que pedir constantemente ayuda"

Como se puede apreciar la cuestión de los recursos económicos juega un papel central en la dinámica institucional de los dispositivos. ¿En que medida este déficit de recursos económicos afecta los procesos de restitución de derechos vulnerados de los niños? Sería importante establecer un intento de dimensionar en qué medida dicho déficit impacta en la eficacia de las intervenciones.

En definitiva, son los niños alojados los que permiten obtener los ingresos que provee el Estado (vienen de la mano de una beca). En este contexto, nos preguntamos: ¿puede generarse una tensión entre la cantidad de ingresos/egresos de NNyA y el conjunto de recursos económicos disponibles? O dicho de otra manera: si la permanencia de los niños garantiza parte del flujo de ingresos a la institución ¿no producirá una propensión a mantener una cantidad mínima de niños alojados para que la institución pueda funcionar? O ¿Existe una frontera (o un umbral) por debajo de la cual la institución no podría sostenerse?

Se podría escribir una ecuación con dos variables: por un lado, cantidad de becas percibidas e ingresos extraordinarios y por el otro, erogaciones en la reproducción material de la vida de los niños del Hogar, la restitución de derechos vulnerados de los niños y los gastos de personal y de mantenimiento de las instalaciones. Esta ecuación matemática podría expresarse como una razón de Ingresos sobre los gastos:

Ingresos/Gastos (I/G)

Se espera que la relación entre ingresos y gastos asuma un valor de uno o mayor a uno. Si da como resultado un valor menor a uno (1) esto implicará una situación deficitaria y por lo tanto un mayor grado de vulneración de derechos, con la probable propensión a retener a los niños alojados. En función de lo dicho y de lo que se espera de esta investigación, es que recomendamos que el flujo de ingresos a este tipo de dispositivos no esté ligado (solamente) a la cantidad de NNyA alojados, dado que su existencia tiene gastos operativos fijos, aun cuando la institución no tuviera niños alojados por un lapso breve de tiempo. No puede concebirse que las instituciones suspendan sus actividades operativas o las disminuyan en función (solo) de la cantidad de niños que tengan acogidos. La lógica de los **niños/beca** es antagónica respecto de los derechos que pretende restituir. En función de este análisis, afirmamos que la restitución de derechos en los dispositivos de acogimiento es directamente proporcional a la cantidad de ingresos económicos, aunque en la ecuación también se debe incluir la cantidad de recursos humanos disponibles y la infra estructura edilicia. De todo ese conjunto de variables dinámicas e interrelacionadas, se obtiene como resultado el grado de eficacia de los dispositivos.

Respecto de las dificultades para el egreso la Dirección del Dispositivo 4 no dice que para evitar recibir a los niños

"Las familias dan razones ambiguas como haber constituido una nueva pareja, o madres en situación de calle, o madres psiquiátricas ***"miles de situaciones"*** *que impiden la restitución quizás la familia dice "si yo lo recibo", pero por ahí no es bueno para el chico (sic)*

-¿Por qué?

-Y quizás el tema sexual (sic)

En el caso de un abuelo o un tío "hay que ver primero, hay que trabajar con la defensoría y el juzgado…y ver si lo aprueban, pasa que a veces vuelven con su familias aunque nosotros pensemos que no es lo mejor" (Las negritas son propias DG)

Este fragmento nos aporta una frase reveladora: *"miles de situaciones (…)"* que impedirían el egreso y por consiguiente, el conjunto de trabas burocráticas que posibilitan la permanencia del niño en la institución.

Por lo expuesto, estamos en condiciones de incorporar una nueva variable a la ecuación planteada: "el grado de retención" de los niños alojados. Este grado responde a varias razones, pero en principio, podemos mencionar que las dificultades para el egreso están dadas por la carencia de políticas en territorio que asistan a las familias, con el agravante de la presencia de dificultades en la generación/restitución de los vínculos parentales. En función de ello, en la entrevistas se menciona que ha aumentado el nivel de pedidos "estado de adoptabilidad", aunque la situación es compleja dado que si los niñas y niños tienen hermanos o ya no son pequeños se hace difícil concretar la adopción.

La Dirección del Hogar Nº 4 menciona que en ocasiones sucede que:

"La familia un derecho vulnerado"

6.2.4 El tiempo de permanencia. La marcas de la permanencia e impactos en la subjetividad.

Entendemos que mas allá de las buenas intenciones que puedan tener los dispositivos de acogimiento convivencial, constituyen un espacio artificial que genera procesos de subjetivacion particulares, que no siempre son positivos. Una de nuestras hipótesis era que no se respetaban los plazos de permanencia en las instituciones estipulados por la Ley 26.061. Esta suposición se ha verificado en la práctica, dado que los entrevistados de los 4 dispositivos seleccionados lo han manifestado expresamente.

Al respecto la Dirección del Hogar Nº 1 nos dijo:

"en promedio los niños están mas de un año"…
"la medina excepcional nunca llega a ser la optima"

"la defensoría va renovando las medidas"

"hablamos con al defensoría y esta va renovando las medidas"

"a veces los niños no pueden egresar por que el único lugar que tienen es donde están las familias maltratadotas y si no encontramos otro familiar la cosa se va extendiendo"

"hasta que en algún caso se puede pensar en una adopción, el juzgado dicta el estado de adoptabilidad

Al plantear el interrogante de la posibilidad de promover la adopción de los niños, el Coordinador Técnico del Hogar Nº 1 nos manifestaba:

"Tenemos dos niños desde hace tres años, ellos estuvieron un año en entrevistas con postulantes a guarda. Tienen la madre, esta vivía en un hotel donde trabajaba. La madre venia a verlos una vez por semana. Aun así se trabajo la adoptabilidad. La madre plantea que no los puede criar. Actualmente viviría con un amigo, en una habitación del hotel. Creemos que la madre tendría que realizar un tratamiento psicológico. Los niños no tienen otros familiares. Si no se resuelve tendrían que ir a un Hogar para adolescentes".

Este relato es particularmente paradigmático ya que el dispositivo trabaja en la adoptabilidad, aún cuando los niños tienen a su progenitora, ya que su madre plantea la imposibilidad de vivir con ellos.

La Dirección del Hogar Nº 2 nos refería lo siguiente:

"El proceso es del pibe no de las políticas públicas. En término de armar redes, de una estrategia que puedas revisarla, que puedas ver hacia donde va, ***deberían ser 90 días por ley, es una mentira, a veces son años****. En un año recién empezás a hablar con el niño.* ***El mínimo son dos años****"*

La Dirección del Hogar Nº 3 continúa en el mismo sentido:

"Durante los primeros 90 días de la medida tenemos que elevar un informe de diagnostico, la medida se puede prorrogar dos veces. Pero generalmente los niños permanecen más de dos años".

La Dirección del Hogar Nº 4 amplia los argumentos:

"Cuando te encontrás con un niño que esta institucionalizado desde los 6 o 5 años y te los mandan a vos con dieciséis**, vos decís cuando era chiquitito era posible hacer otra cosa, si hoy a los 16 necesitas que siga estando en un hogar (…)* ***quizás cuando llegan acá después de haber estado tanto tiempo en una institución, no hay vuelta atrás"

"El promedio de permanencia depende de la edad con la que ingresaron, tenemos chicos que ingresaron con 12 años y se fueron con 18 o 19 años"

"Hay chicos que permanecen mucho tiempo, la medida de protección habla de 90 días, pero siempre se va renovando conversando con Dirección de Niñez, con la Defensoría o con el Juzgado, para poder resolver la situación o para ver si sin medida el niño se puede seguir quedando en el hogar"

Según Rodríguez L; Fernández A (2011: 37): *"La realidad demuestra que la gran mayoría de las medidas excepcionales son prorrogadas con un simple auto que declara la legalidad de la medida, violando así el Decreto 415/06 que establece en su artículo 39 que en aquellos supuestos que persistan las causas que le dieron origen a la medida excepcional y se resuelva prorrogarla, deberá fijarse un nuevo plazo de duración, median te acto fundado".*

Todos coinciden en que la medida que establece el plazo de los 90 días, prorrogables por otros 90, no se esta cumpliendo un ninguno de los casos. Todos coinciden en las dificultades para trabajar con las familias de origen y como las razones que dieron origen al acogimiento no se logran modificar. Cuando las familias están muy desestructuradas y en situaciones de alta vulnerabilidad social, la política pública suele tener un impacto muy bajo en la

modificación de los escenarios de exclusión. Llama la atención lo dicho por la Directora del Hogar Nº 4, en relación a la cantidad de años que pueden estar institucionalizados algunos niños. Para ellos, las consecuencias en la vida post institucional pueden ser muy difíciles.

Las Direcciones del Hogar Nº 2 y Nº 4, nos decían al respecto:

"La mejor institución es finalmente una institución y deja marcas en los pibes"

"Estando en el Hogar los chicos no tienen noción de los gastos de auto valerse y por lo tanto a los 18 años, los chicos no están preparados para el egreso".

Este impacto negativo en la subjetividad va generando un contexto que se cronifica en el tiempo y genera una continuidad en las situaciones de vulneración de derechos. Una de las premisas es que los niños que son alojados en estos dispositivos lo estén por el **menor tiempo posible**. Dado que el proceso de institucionalización nunca es gratuito en la vida de estos sujetos, la institucionalización de los niños y niñas produce marcas en ellos y esta sostenida desde una legitimidad sustentada en relaciones de poder que permiten "cuidar", al niño "huérfano" y desvalido (de la Iglesia, Moure y Lómez: 2009).

La Dirección del Hogar Nº 3 relataba:

"Faltan políticas públicas para proteger a la infancia, hay mucha desprotección en la franja que va desde los 18 a los 21, los jóvenes que tiene que egresar de las instituciones, egresan con condiciones previas de vulneración, que dificultan su egreso y su ingreso al mercado laboral. ***Esos chicos luego tiene hijos y se va generando una cadena de desprotección"***

La mencionada cadena de desprotección, supone que los hijos de quienes han vivido en Hogares Convivenciales sean potencialmente habitantes del circuito de los dispositivos mencionados en el futuro.

Según de la Iglesia y Moure (2007): *"La institucionalización no solo produce la vulneración de derechos sino que produce marcas a nivel simbólico que afecta su relación con el mundo y con ellos mismos, marcas imborrables que se portan más allá de las paredes de las organizaciones que albergan a la infancia. La institucionalización genera una calificación peyorativa para aquellos que han debido transitarla, les otorga un lugar social que implica un menos, el lugar del estigmatizado".* Luego siguiendo a Goffman (1963) Plantean que: *"La des-institucionalización no elimina del contexto social el estigma de la institucionalización, así como tampoco garantiza la posibilidad de una inserción social diferente para los niños que han sido institucionalizados"*

De esta manera, trabajar para el egreso es el norte temprano que las instituciones dicen (y deben) intentar diseñar desde el día del ingreso del niño, la niña o el adolescente. Según UNICEF (2014) *"En relación a los egresos de los adolescentes, es importante fomentar y continuar impulsando la elaboración de proyectos de autonomía, desde el primer día que se inicia la intervención. Propiciar mediante las acciones de protección el desarrollo de un sujeto autónomo e independiente continúa siendo un desafío para las instituciones de protección de derechos, que deben revisar y supervisar permanentemente sus prácticas"*

7. Consideraciones Finales

Como mencionamos al comienzo del documento, este relevamiento ha asumido un carácter de tipo exploratorio y como tal deja abiertas líneas de trabajo.

Buscábamos realizar aportes, respecto de la implementación de las medidas excepcionales de protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes. Que partiendo desde un análisis de tipo académico pudiera contribuir con reflexiones aplicables en las prácticas concretas. Dado que en el campo del acogimiento de niños, se configuran experiencias de intervención social basadas en situaciones emergentes (y de emergencia), sin que muchas

veces puedan desarrollarse procesos auto-reflexivos que analicen de manera crítica los desempeños institucionales.

Consideramos que la hipótesis acerca de los plazos de permanencia ha sido corroborada, pues los entrevistados manifiestan que los niños permanecen como mínimo dos años (o mas) alojados en las instituciones. Planteando una sería de inconvenientes para respetar los plazos que la Ley establece. Situaciones reales por su complejidad, pero que posiblemente no tendrían que ser siempre los dispositivos de acogimiento los que los debieran resolver.

Con respecto a la hipótesis correspondiente a la aplicación incorrecta de la medida excepcional, pudimos observar la presencia de argumentos que justifican la intervención de acogimiento en un Hogar Convivencial por la ausencia de otras políticas en la comunidad (o el territorio). En este punto, los discursos muestran que algunas situaciones sociales o familiares de pobreza o vulnerabilidad social justifican la aplicación de la medida excepcional y la prolongada permanencia de los niños en las instituciones. En una etapa ampliatoria de esta investigación se podría estudiar la situación de las políticas sociales que llevan adelante los organismos como el Ministerio de Desarrollo Social y otros organismos en la Ciudad de Buenos Aires y analizar sus alcances y limitaciones.

Los programas en territorio aparecen en los discursos y documentos como poco articulados y con escasos recursos como para dar cuenta de las problemáticas situacionales. De esta manera, mientras el niño permanece alojado en ocasiones por años, la situación que dio origen al pedido de alojamiento, no se modifica sustancialmente en el contexto familiar. Aun así sería importante que los actores institucionales puedan desalojar de su imaginario la idea de que los niños son carentes y sus familias responsables de la internación.

Desde nuestra perspectiva, consideramos que el grado de retención aparece fuertemente asociado a la cuestión de la cantidad de ingresos económicos que los niños aportan con su permanencia en el dispositivo. En tal

sentido, propusimos el uso de la categoría niño-beca para problematizar esta situación y una ecuación matemática que incluye la cantidad de ingresos económicos (donde los niños-beca juegan un papel protagónico) y la cantidad de gastos operativos del dispositivo. Afirmamos que a mayor déficit de esa relación, se produce un mayor grado de vulneración de derechos. Por ello, planteamos la necesidad de modificar el escenario vinculado con esta lógica "economicista".

La tercerización de la atención y el cuidado de los niños, niñas y adolescentes en organizaciones de la sociedad civil no es percibida como un problema, muy por el contrario las instituciones de alguna forma naturalizan su existencia y solo se limitan a solicitar mejores condiciones de convenio con la autoridad local.

Con respecto a lo edilicio en las cuatro instituciones seleccionadas se pudo percibir unidades adecuadas en lo que refiere al mantenimiento. La cuestiones de habilitación reguladas por la Ley 2881 de CABA regulan estos aspectos, aun así todos los entrevistados manifestaron que constituye un enorme esfuerzo mantener adecuadamente los dispositivos.

Un punto importante a dejar planteado en esta sección final y a modo de interrogante es la siguiente ¿es posible que los plazos legales que plantea la Ley 26.061, para las medidas excepcionales de protección sean demasiado cortos? Los entrevistados lo manifiestan entre líneas, pues mencionan que es muy difícil remover las situaciones que dieron origen al alojamiento del niño, la niña o el adolescente, en los plazos legales propuestos. Aunque como dijimos es probable que si las políticas sociales en territorio y los programas de fortalecimiento familiar estuvieran mejor consolidados, podrían disminuir los tiempos de alojamiento.

Una de las situaciones que más preocupa a los referentes entrevistados lo constituyen las situaciones de egresos autónomos. En ese contexto aparece como una dificultad adicional la mayoría de edad a los 18 años, pues a esa edad los jóvenes aun carecen de las herramientas materiales y simbólicas para

auto-valerse. Los actores institucionales mencionan la necesidad de políticas públicas más consistentes a la hora del acompañamiento a los adolescentes que egresan solos. Y plantean que en el caso de los adolescentes que por distintas circunstancias no egresan con una familia, las políticas sociales deberían brindarles más herramientas y recursos que permitan un pasaje progresivo desde la protección a la autonomía.

Para concluir expresamos lo especialmente significativo que ha sido todo el proceso de investigación; desde la selección y lectura de la bibliografía y documentos, como así también la realización y sistematización de las entrevistas. La redacción del presente informe ha sido un proceso enriquecedor y de acumulación paso a paso, constituye una versión posible de todo lo aprehendido, esperamos que pueda aportar una mirada al campo de intervención social de las medidas excepcionales de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes.

Lic. Daniel Gómez.

Agosto de 2016.

danfelgomez@gmail.com

8. Bibliografía y Documentos Citados:

ASESORÍA GENERAL TUTELAR (2012): Puertas Adentro: Políticas de institucionalización de niños, niñas y adolescentes en la Ciudad de Buenos Aires (2007-2011), Buenos Aires, EUDEBA.

ASESORÍA GENERAL TUTELAR (2012): Diálogo abierto acerca del estado de implementación de la Ley Nº 26.061, Buenos Aires, EUDEBA.

AUGÉ, M. (1993). *Los no lugares: espacios del anonimato*. Barcelona: Gedisa

CONVENCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

CEDIM (2015): Acerca del Sistema Penal Juvenil. Legislación, estadísticas y prácticas.

CUSSIÁNOVICH Alejandro (2005): El Acogimiento familiar en los códigos de niños, niñas y adolescentes en el área andina.

DE ARENAZA CARLOS (1942): *La Infancia Abandonada y Delincuente. La Asistencia al egresado y su readaptación social.* Museo Social Argentino. Escuela de Servicio Social. Buenos Aires.

DECRETO 415/06 de la Ley 26.061

DE LA IGLESIA, M. Y MOURE, A. P. (2007). Institucionalización vs. Desinstitucionalización o de dos males el menos malo. *XIV Jornadas de Investigación y Tercer Encuentro de Investigadores en Psicología del Mercosur*. Facultad de Psicología - Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires

DE LA IGLESIA MATILDE, MOURE ANDREA, LÓMEZ MARIANA (2009): *Institucionalizacion y desintitucionalización*. En de la Igesia Matilde (Compiladora) "De-construcción de la infancia institucionalizada. Mutaciones y Devenires. Apuntes de la Psicologia Jurídica". JVE Ediciones, Buenos Aires.

DE LA IGLESIA, MATILDE Y DI IORIO, JORGELINA (2006): La infancia institucionalizada: la práctica de la Psicología Jurídica. Determinantes institucionales. *Anu. investig.* (online). vol.13, pp. 0-0. ISSN 1851-1686. Disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-16862006000100032&lng=es&nrm=iso

DE LA IGLESIA, MATILDE - DI IORIO, JORGELINA – LINARI, ANABELLA (2005) *¿Cómo abordar las significaciones de una práctica? Los psicólogos y la niñez Institucionalizada*. Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires.

DI IORIO, JORGELINA (2010) *¿Por qué encerrados?: saberes y prácticas de niños y niñas institucionalizados*. VI Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata.

DONA PABLO y GÓMEZ DANIEL: (2006). *"Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Vulnerabilidad Social. El Caso de los Hogares de Acogimiento Convivencial".* Ponencia: Quintas Jornadas Nacionales de Investigación Social de Infancia y Adolescencia. La Convención de los Derechos del Niño y las Prácticas Sociales. UNLP.

GACHÉ ROBERTO: (1916) *La Delincuencia Precoz, Buenos Aires*. En Centro de Información y Documentación "Dr. Jorge Eduardo Coll". Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

GOFFMAN E. (1988). Internados, Ensayo sobre la situación social de los enfermos mentales. *Editorial Amorrortu Editores*.

GÓMEZ DANIEL (2001): *Las políticas públicas aplicadas a la infancia en la Argentina. Un estudio sobre el recorrido de la institucionalización. Observatorio Social de Infancia y Adolescencia* - SIEMPRO – UNESCO

GÓMEZ DANIEL (2004): *Genealogía del Concepto de Patronato. Del Torno a la ley 10903.* II CONGRESO NACIONAL DE SOCIOLOGÍA. VI Jornadas de Sociología. FCS–UBA.

GÓMEZ DANIEL (2011): Convención de los Derechos del Niño ¿Punto de llegada o de partida para pensar un Sistema de Promoción y Protección de derechos de los niños? En: http://politicassocialesdeinfancia.blogspot.com.ar/2011/10/convencion-de-los-derechos-del-nino.html

GUEMUREMAN SILVIA (2014): Los mil y un rostros de la protección de la infancia. *En: ENTEL ALICIA MABEL: Infancias de Latinoamérica, culturas y derechos. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación Walter Benjamín - Fundación ARCOR.*

HERNÁNDEZ, SAMPIERI ROBERTO; FERNÁNDEZ C. BAPTISTA: (2003). Metodología de la Investigación. Chile. Ed. Mc Graw Hill.

LEY Nº 114: Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires.

LEY Nº 26.061: De Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

LEY Nº 2881: Establecimientos para el cuidado de niñas, niños y adolescentes. Habilitación y funcionamiento. Condiciones

MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR (2013): La institucionalización de niñas, niños y adolescentes en la Ciudad de Buenos Aires. Informe estado de situación a diciembre 2013. http://mptutelar.gob.ar/publicaciones

MINYERSKY N, HERRERA M: *Documento de trabajo sobre la nueva Ley de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (ley 26.061)*

MURGA M E; ANZOLA M G (2011): *Desarrollo de Sistemas de Protección Integral de Derechos en el Ámbito Local*. Ministerio de Desarrollo Social.

ONU Asamblea General (2010): Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños.

PANAPO. SABINO, CARLOS (1992). El proceso de la investigación. Caracas, Venezuela. Editorial Panapo.

RODRÍGUEZ L; FERNÁNDEZ A (2011): Teoría y realidad de la medida excepcional de separación familiar en la Ciudad de Buenos Aires. El rol del Asesor de Menores y del abogado de confianza para acortar la brecha entre la norma y su aplicación. Asesoría General Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires.

VIVES C: (2011) *La protección integral para la infancia. Un abordaje a las políticas en la Ciudad de Buenos Aires.* X Congreso Argentino de Antropología Social. Buenos Aires, 29 de Noviembre al 02 de Diciembre del 2011.

UNICEF: (2014) Situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina relevamiento nacional. Actualización 2014.

http://doncel.org.ar

http://www.buenosaires.gob.ar/desarrollosocial/ninezyadolescencia/acogimiento/hogares

www.construirfuturo.com.ar

https://lacasona.org.ar

http://www.fundacionjuanito.org.ar

http://www.hogarbsas.org.ar/home.php

http://www.infoleg.gov.ar

9. Apéndice

9.1 Guía de Entrevistas

¿Cuales son los tipos de dispositivos de acogimiento que existen en CABA?
¿Bajo la orbita de que oficina funcionan?
¿Como se diseñan las estrategias de trabajo?
¿Estas estrategias son controladas por algún agente gubernamental?
¿De que manera?

¿Que situaciones ameritan el ingreso de un niño al dispositivo?
¿Qué organismo es el que ordena la medida de alojamiento?
¿Podrían aplicarse otras medidas en estos casos?
¿Cuáles serian?

¿Cuantos niños alojan en promedio los dispositivos?

¿Cuanto tiempo permanecen en promedio los niños?
¿Qué rol juegan los referentes familiares?
¿Qué hacen en aquellas situaciones de niños sin referentes familiares una vez vencida la medida de acogimiento?
¿Cual el tiempo que deben durar las medidas de acogimiento según la legislación?

¿Como es la rutina de un día en el dispositivo para los niños?

¿Existen normas de convivencia. Cuales son las más importantes. Como las conocen los niños?

¿Como se manejan en las situaciones de conflicto o transgresiones a las normas de convivencia?
¿Que instancias tienen en situaciones graves de conflicto o de violencia?

¿Como es el sistema básico de financiamiento?
¿Como es el sistema de transferencia de recursos económicos del Estado hacia los dispositivos?

¿Como están conformados los equipos?
¿Cuanto personal tienen en promedio?
¿Bajo que forma de contratación?
¿Que dificultades se presentan en relación a lo grupal?
¿De que manera se forman y capacitan los trabajadores?
¿Cuanto tiempo se demora en formar y capacitar en un trabajador del sistema?
¿Existe rotación de personal?

¿Cuales son las principales dificultades en general con las que se enfrentan?
¿Cuales son las principales fortalezas del dispositivo?
¿Como sería una situación ideal de funcionamiento de estos dispositivos?
¿Quiere hacer alguna consideración o reflexión final?

9.2 Consentimiento Informado

Proyecto de Investigación: Las medidas excepcionales de protección aplicadas a niñas, niños y adolescentes en el ámbito de Ciudad de Buenos Aires. Un análisis de los llamados “hogares convivenciales”

Nombre del Investigador: **Lic. Daniel Gómez (Sociólogo)**

La presente entrevista es parte de la investigación para la realización del Trabajo Final Integrador de la Carrera de Especialización en Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia de la UNER.

Los objetivos de la investigación son básicamente los de determinar la forma en que se organizan las practicas institucionales en los llamados “hogares convivenciales” en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y cual es la forma y el contenido de las llamadas “medidas excepcionales” de protección.

Sirva el presente documento y las explicaciones verbales para dejar constancia de que ha sido informado de los alcances y objetivos de la presente entrevista y de la investigación en la que se encuentra enmarcada.

Se deja constancia de que lo que sea dicho durante la entrevista preservará la identidad del entrevistado.

Tiene derecho a no contestar alguna pregunta en particular. Además, tiene derecho a recibir una copia de este consentimiento.

La firma en el presente ejemplar autoriza el uso de lo expresado durante la entrevista para los fines académicos que ha sido mencionado.

Firma entrevistado:

Aclaración:

Firma investigador:

Aclaración: