XII Jornadas de Sociología “Recorrido de una (in)disciplina.” La sociología a sesenta años de la fundación de la Carrera 22 al 25 de agosto de 2017. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2017.

Políticas sociales en Ciudad de Buenos Aires. El caso de los hogares convivenciales para el alojamiento temporal de niños, niñas y adolescentes. La tensión existente entre enunciados legales y prácticas institucionales concretas.

Gómez, Daniel F.

Cita:

Gómez, Daniel F. (Agosto, 2017). *Políticas sociales en Ciudad de Buenos Aires. El caso de los hogares convivenciales para el alojamiento temporal de niños, niñas y adolescentes. La tensión existente entre enunciados legales y prácticas institucionales concretas. XII Jornadas de Sociología “Recorrido de una (in)disciplina.” La sociología a sesenta años de la fundación de la Carrera 22 al 25 de agosto de 2017. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales, Buenos Aires.*

Dirección estable: https://www.aacademica.org/lic.daniel.gomez/9

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

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*.

XII Jornadas de Sociología
"Recorrido de una (in)disciplina."
La sociología a sesenta años de la fundación de la Carrera
22 al 25 de agosto de 2017

Ponencia: Políticas sociales en Ciudad de Buenos Aires. El caso de los hogares convivenciales para el alojamiento temporal de niños, niñas y adolescentes. La tensión existente entre enunciados legales y prácticas institucionales concretas.

- Eje Temático Nº 3: Estado y Políticas Públicas
- **MESA 49**: Políticas sociales y sociedad: lecturas sociológicas

- Autor. Lic. **Daniel Gómez**. Sociólogo (UBA). Especialista en políticas públicas de niñez, adolescencia y familia (UNER). Diplomado Superior en Políticas Sociales (IDAES-UNSAM).
- Institución de pertenencia: Colectivo Políticas de Infancia / Consejo de Profesionales en Sociología de CABA (CPS).
- E-mail: danfelgomez@hotmail.com

Resumen:

Dentro del universo de las denominadas "políticas sociales", el documento hace eje en aquellas diseñadas e implementadas para niños, niñas y adolescentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, específicamente nos referimos al acogimiento temporal de NNyA en los denominados Hogares Convivenciales.

Tomando como soporte para la redacción del documento, la investigación para obtener el titulo de Especialista en Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia de la Universidad Nacional de Entre Ríos, analizamos la relación entre lo dicho en la legislación vigente en la materia y lo que efectivamente sucede en las prácticas institucionales concretas Todo esto a partir, de la lectura de documentos académicos, informes y del análisis de entrevistas a actores institucionales específicamente seleccionados.

Palabras Clave: Hogares Convivenciales CABA / Medidas de excepcionales de protección / Duración de las medidas.

Introducción

El presente documento sintetiza el trabajo de investigación final para obtener el titulo de Especialista en Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia de la Universidad Nacional de Entre Ríos y 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 indagamos específicamente en los llamados generalmente "hogares para niños".

Una versión de este documento fue presentada en las recientes IX Jornadas de Sociología de la UNGS. [1]

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. Conceptos que resumimos en el término genérico de "hogar convivencial".

Respecto de las medidas excepcionales (o especiales)[2] 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 fue el aspecto central considerado durante la investigación. En ella nos preguntábamos **¿Son eficaces los controles institucionales? ¿Cuáles son las tensiones que surgen en la aplicación de la medida excepcional? ¿Todas las medidas de guarda excepcional se aplican cuando se han agotado todos los recursos previos?**

El objetivo principal de la investigación fue el de 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. Y también analizar los plazos de duración de las medidas excepcionales de protección, aplicadas de NNyA en los dispositivos relevados.

También plantemos las siguientes hipótesis de trabajo:

- 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

[1] IX Jornadas de Sociología. "Las ciencias sociales en escenarios de cambio". GT Nº 2 Sociología de las infancias y juventudes en los márgenes. 18 y 19 de mayo de 2017.

[2] 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".

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.

Perspectiva metodológica

La investigación se realizó en el marco de una investigación de ciencias sociales, con el uso de una estrategia metodológica de tipo cualitativo. La recolección de información la hicimos (básicamente) en función de tres momentos: en primer lugar, a través del uso de documentos académicos con los que construimos el marco de referencia. En una segunda etapa, avanzamos en la lectura y el análisis de leyes, publicaciones oficiales, páginas de Internet e informes, tomando como eje conceptual la aplicación de las medidas excepcionales de protección. En un tercer momento, analizamos los discursos de los actores institucionales entrevistados.

En relación a las entrevistas, se puede mencionar que se emplearon instrumentos de registro semi-estructurado, que agruparon 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.

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.

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 (2013: *"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."*

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), [3] a los efectos de que se respeten los principios de excepcionalidad, transitoriedad y subsidiariedad de la institucionalización. Según el Gobierno de CABA los Hogares: *"(…)* ***Son un espacio institucional transitorio*** *para las niñas, niños y adolescentes* ***que garantiza la protección integral de sus derechos****, (…). 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*** *(…)"* [4] Nos interesa resaltar el carácter de transitoriedad y el trabajo para el egreso que plantea el Gobierno de CABA.

Según la misma página del Gobierno de CABA: *"(…) la DGNyA establece convenios con organizaciones de la sociedad civil sobre proyectos con diferentes modalidades de atención (…). 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.*** *(…)"*[5] (El destacado es propio) 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**.

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:

[3] 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
[4] http://www.buenosaires.gob.ar/desarrollosocial/ninezyadolescencia/acogimiento/hogares (9/2/2016)
[5] http://www.buenosaires.gob.ar/desarrollosocial/ninezyadolescencia/acogimiento/hogares (9/2/16)

2011) Las medidas de protección integral buscan garantizar los derechos del niño en su ámbito social y familiar.

Las medidas de **Protección Excepcional** en cambio son aquellas que se adoptan cuando los niños deban estar temporal o permanentemente separados de sus padres (Ley 26.061/05 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 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.

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.

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 establecen 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 6º 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. (...)"* 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. (...)"*

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.

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

El análisis de las entrevistas se realizó en base a la identificación de frases significativas para la investigación y las hipótesis que buscamos indagar. También exploramos en los enunciados que las organizaciones tienen sobre si mismas y que detallan en sus sitios de internet (por razones de espacio no incluimos este aspecto en el presente documento).

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; orden que no esta necesariamente referido al orden de mención en el punto anterior.

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. (aspectos que ya habíamos trabajado en documentos anteriores: Dona, Gómez: 2006, por ejemplo). Los operadores sociales realizan diferentes horarios en rotación por turnos, de seis o doce horas. O también casos como Fundación Juanito en 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 se plantearon 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 Directora 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"

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.

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 Directora del Hogar Nº 2 nos dijo que:

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

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 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 Coordinadora de 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" (Las negritas son propias DG)*

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.".*

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."*

La Coordinadora de 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" (Las negritas son propias DG)*

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 el director 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 Directora 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 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 *(pues: "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 infraestructura edilicia. De todo ese conjunto de variables dinámicas e interrelacionadas, se obtiene como resultado el grado de eficacia de los dispositivos.

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 el Director 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, un referente 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 Directora 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 Directora 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 Directora 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" *(Las negritas son propias DG)*

"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 Directoras 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 Directora 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.

Consideraciones Finales

Como mencionamos al comienzo del documento, este relevamiento asumió 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.

Respecto de los plazos de permanencia, 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 posible 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.

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.

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.

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. Es probable que si las políticas

sociales en territorio y los programas de fortalecimiento familiar estuvieran mejor consolidados, podrían disminuir los tiempos de alojamiento.

Lic. Daniel Gómez.
danfelgomez@hotmail.com

Bibliografía y Documentos Citados

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

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

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.

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

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.

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.

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