

# SITUACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SIN CUIDADOS PARENTALES EN LA REPÚBLICA ARGENTINA



RELEVAMIENTO NACIONAL  
Y PROPUESTAS PARA LA PROMOCIÓN  
Y EL FORTALECIMIENTO DEL DERECHO  
A LA CONVIVENCIA FAMILIAR Y COMUNITARIA

## DIRECCIÓN EDITORIAL

Marisa Graham, Directora Nacional de Promoción y Protección Integral de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

Gimol Pinto, Especialista en Protección de UNICEF

## EQUIPO DE INVESTIGACIÓN Y REDACCIÓN

**Coordinadora:** Laura Sardá

**Integrantes:** María Evelina Boidanich, María Antonia Buenader, Cecilia Caniaglosi Modica, Mariana Deoteris Meilán, Mariela Díaz, Inés Finchelstein, Marisol Frungillo, Nicolás Giussani, Yésica Houlberg del Árbol, Carina Lavandeira, María Fernanda Lo Russo, Nadia Martorell, Luisina Morano, Elsa Perdomo, Martín Rozengardt, Cecilia Sgariglia, Federico Siculer y Analía Tomás.

## REVISIÓN DE CONTENIDOS

Romina Pzellinsky, *Consultora Técnica de UNICEF*

## AGRADECIMIENTOS

Deseamos agradecer al Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, y a todas las autoridades provinciales por su activa participación en el relevamiento nacional y sus valiosas contribuciones.

© Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), junio de 2012

Situación de Niños, Niñas y Adolescentes sin Cuidados Parentales en la República Argentina  
21,5 x 28 cm, 64 páginas

ISBN: 978-92-806-4642-9

Impreso en Argentina

Primera edición, junio de 2012

1.000 ejemplares

## EDICIÓN Y CORRECCIÓN

Guadalupe Rodríguez

([www.guadalupe.rodriguez.com.ar](http://www.guadalupe.rodriguez.com.ar))

## DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Pablo Criscaut ([www.pablocriscaut.com.ar](http://www.pablocriscaut.com.ar))

## AUTORIDADES

### UNICEF

Andrés Franco  
Representante

Ennio Cufino

Representante Adjunto

### Ministerio de Desarrollo Social

Alicia Kirchner  
Ministra

### Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia

Gabriel Lerner

Secretario Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia

Carlos A. Fagalde Fernández

Subsecretario de Derechos para la Niñez, Adolescencia y Familia

# ÍNDICE

PRÓLOGO	06
PRESENTACIÓN	07
<b>CAPÍTULO 1</b> Antecedentes de las políticas de infancia. Contexto legislativo e institucional	09
<b>CAPÍTULO 2</b> Relevamiento de la situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales	17
<b>CAPÍTULO 3</b> Análisis de algunos datos relevantes	35
<b>CAPÍTULO 4</b> Conclusiones, desafíos y propuestas	41
ANEXOS	
Memorando 86/2006 de la Dirección Nacional de Derechos del Consejo Nacional Niñez, Adolescencia y Familia	47
Declaración Consejo Federal de Niñez Adolescencia y Familia (Sesión 15-12-2006)	49
Resolución SENAF N° 65/2007	51
Ley 2339/2007 de Aprobación del Acta Acuerdo de Transferencia de Servicios de Atención Directa entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (17-05-2007)	53
Lineamientos Nacionales en materia de Niños, Niñas y Adolescentes carentes de cuidados parentales (aprobados por el Consejo Federal de niñez Adolescencia y Familia en la sesión del 10 de agosto de 2007)	55
Acta Compromiso. Relevamiento de Niños, Niñas y Adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina aprobada por el Consejo Federal de Niñez Adolescencia y Familia en la sesión del 16 de septiembre de 2011	58

## PRÓLOGO

Somos conscientes de que en el mundo entero la agenda propuesta por la Convención sobre los Derechos del Niño aún está en construcción. Así, la protección de los derechos de todos los niños y niñas es un enorme desafío que interpela fuertemente a todos los sectores de la sociedad. En la República Argentina, en los últimos años, se han venido dando avances muy significativos bajo la dirección y coordinación del Estado nacional y los Estados provinciales.

Los niños y las niñas que, por distintas circunstancias, se encuentran transitoriamente separados de sus propias familias, necesitan de cuidados alternativos especiales. Para ello es imprescindible el abordaje y el apoyo integral e intersectorial coordinado de las distintas áreas de gobierno y de la sociedad en su conjunto, para acompañar a esos niños y niñas a fin de superar esa situación y lograr que sus derechos estén plenamente garantizados.

En este contexto, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y UNICEF encaramos en conjunto un relevamiento nacional de la situación de los niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales de todo el país, junto al activo apoyo de las autoridades provinciales que integran el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia. El relevamiento tuvo como objetivo mejorar el conocimiento de la situación de la infancia sin cuidados parentales en cada una de las provincias, favorecer su revinculación familiar en los casos en que sea posible, evitando la derivación a instituciones; generar acciones programáticas para prevenir la intervención de la justicia cuando no fuera necesario, y fortalecer las capacidades técnicas de los equipos intervinientes, con un enfoque de derechos. Los principales resultados de ese relevamiento nacional están contenidos en el informe que aquí presentamos.

En la Argentina, la aprobación de la Ley de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (Ley 26.061) implicó no sólo la adecuación de la legislación a los principios contemplados en la Convención sobre los Derechos del Niño, sino que significó también, el comienzo de una transformación de las diversas prácticas, instituciones y políticas destinadas a las personas menores de edad. El problema de los niños y niñas que no pueden estar al cuidado de sus familias, el tipo de cuidados alternativos que tienen derecho a recibir, la intervención de los órganos administrativos y de los jueces en esas situaciones o los procesos de desinstitucionalización son algunas de las dimensiones en las que el cambio normativo vino a impactar, generando nuevas demandas y desafíos.

En el ámbito internacional, las Directrices de Naciones Unidas sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños aprobadas en el año 2010 han establecido pautas adecuadas de orientación política y práctica relativas a la protección y al bienestar de los niños privados del cuidado parental o en peligro de encontrarse en esa situación que han sido, junto a la normativa nacional, las bases fundamentales para el análisis del estudio realizado. Este informe da cuenta del diagnóstico actual sobre la situación de la infancia bajo cuidado institucional y permite conocer las causas de separación de las familias, los programas de acogimiento familiar existentes en las diferentes provincias, la calidad de las instituciones públicas y privadas, así como también las condiciones en que se producen los egresos.

Todos estos son insumos fundamentales que ya están siendo usados para la implementación de programas y políticas con el fin de mejorar la calidad de vida de aquellos niños y niñas que se encuentran privados de su medio familiar, a través de la institucionalidad de políticas centradas en garantizar la protección de sus derechos en forma integral.

En la Argentina se han logrado, en los últimos años, avances de gran trascendencia en el reconocimiento y acceso de niñas y niños a sus derechos. Paralelamente, se han ido generando condiciones para abordar nuevos desafíos en el mismo sentido. El presente informe permite sentar las bases para un nuevo modelo de abordaje institucional para la infancia sin cuidados parentales, para que ese grupo de niñas y niños que atraviesa situaciones de tanta vulnerabilidad goce de una adecuada protección especial de sus derechos. Estamos convencidos de que los elementos que provee el presente relevamiento, junto al liderazgo que vienen ejerciendo el Estado nacional y los Estados provinciales, se traducirá en el diseño e implementación de modernas políticas públicas, transformadoras y eficaces en la materia.

**Gabriel Lerner**  
Secretario Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia

**Andrés Franco**  
Representante de UNICEF

## PRESENTACIÓN

A cuatro años de la sanción de la Ley 26.061 (2005), con el fortalecimiento de la institucionalidad allí inaugurada, y en el marco de los avances de las políticas públicas implementadas por el Gobierno nacional destinadas a los niños, niñas y adolescentes y sus familias, a fines del año 2009 la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia encontró reunidas las condiciones políticas e institucionales para realizar el primer relevamiento de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en todo el ámbito nacional. Es decir, reunir distintos datos sobre aquellos que han sido separados de su familia de origen, nuclear y extensa, o de sus referentes afectivos, por haber sido dictada una medida de protección excepcional de derechos y se encuentran al cuidado de alguna institución, en sus distintas modalidades.

Ya en agosto del año 2007, el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia (Cofenaf) había aprobado el documento titulado *Lineamientos Nacionales en Materia de Niños, Niñas y Adolescentes carentes de Cuidados Parentales*, concebido como una importante herramienta a los fines de garantizar el derecho de todo niño y niña a crecer y a desarrollarse en su ámbito familiar.

Era imperioso saber cuántos son los niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales, dónde se encuentran alojados, en qué condiciones de vida material y simbólica viven, cómo son tratados, cuáles son los tiempos de su permanencia en los distintos tipos de dispositivos, y sobre todas las cosas, qué pasó con ese niño o niña. También quién y por qué se tomó en un momento determinado la decisión de separar al niño o a la niña de su mamá, su papá o su entorno familiar, barrial, escolar; qué contacto mantiene con estos individuos, si volverá a vivir con ellos, si nunca volverá a hacerlo. Y si las personas o equipos de los lugares donde viven estos niños y niñas, ya sea de formato familiar o institucional, públicos o privados, piensan en eso. Asimismo, si el niño o la niña está solo o sola, si tiene hermanos, si debe ser integrado a otro grupo familiar, si debe ser adoptado. Las respuestas a todos estos interrogantes y las acciones promovidas alrededor de esto es lo que desde el mundo jurídico reducimos al axioma protección y restitución de derechos.

Este trabajo de relevamiento comenzó en enero de 2010 en conjunto con Unicef Argentina en el marco del convenio de cooperación suscripto con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a través de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (Senaf). El proyecto fue denominado *Situación de Niños, Niñas y Adolescentes sin Cuidados Parentales en la República Argentina. Relevamiento nacional y Propuestas para la Promoción y el Fortalecimiento del Derecho a la Convivencia Familiar y Comunitaria*. Se constituyó así un equipo de trabajo compuesto por 16 consultores de Unicef y profesionales de la Dirección Nacional de Promoción y Protección Integral de la Subsecretaría de Derechos de la Senaf. A partir de ese momento, el Cofenaf recibió un informe con los avances del relevamiento en cada una de sus sesiones, alrededor de los cuales se debatió ampliamente.

Decidimos primero realizar el relevamiento de los niños, niñas y adolescentes que aún se encuentran al cuidado de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, tanto en instituciones como en dispositivos de cuidado familiar a cargo de la Dirección Nacional de Promoción y Protección Integral.

Viajamos a las provincias. Visitamos durante un año y medio los lugares de abrigo o albergue: hogares, hogarcitos, pequeños hogares, familias sustitutas, familias ayllu, familias del corazón, familias solidarias, institutos públicos y prestadores privados. Además revisamos legajos, entrevistamos a profesionales, a equipos técnicos, a familias, a autoridades, y a niños, niñas y adolescentes.

Hemos respetado las características de cada jurisdicción. Cada provincia, por ejemplo, denomina de diversas formas los distintos dispositivos, y es por esto que unificamos una línea de base que nos permitió hacer una primera división entre dispositivos públicos y privados, y una segunda entre modalidad de cuidado familiar y cuidado institucional.

Finalmente, en la 15ª sesión del Cofenaf del mes de septiembre de 2011, las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires suscribieron el Acta Compromiso donde entre otras cosas acuerdan:

“1.- Profundizar el trabajo en torno a los hallazgos más relevantes del relevamiento realizado en asociación con Unicef Argentina, tanto los positivos a los fines de afianzarlos como en los negativos a los fines de implementar acciones para removerlos” y “3.- Publicar y difundir los resultados del relevamiento en todo el ámbito nacional”.

En el primer capítulo de este trabajo, se intenta un breve análisis de los antecedentes de las políticas de infancia en nuestro país en diferentes momentos históricos y los marcos normativos e institucionales de cada uno de ellos. Desde los inicios del Estado nacional, cuando la minoridad estaba reservada a la Iglesia y a la Sociedad de Beneficencia, pasando por las políticas sociales inauguradas por el peronismo, las dictaduras, la recuperación democrática, los altos estándares de Derechos Humanos en contraste con las políticas de exclusión en los 90 y el advenimiento de las políticas del proyecto nacional y popular de integración social que mejoraron las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes y sus familias en el 2003, proceso coronado por la sanción de la Ley 26.061 en el año 2005, y con la Asignación Universal por Hijo; ambas medulares prestaciones positivas del Estado nacional a favor de niños, niñas y adolescentes.

En el segundo capítulo, se presentan los datos relevados más significativos, sobre la situación de los niños, niñas y adolescentes, sobre los dispositivos y las causas que motivaron la medida excepcional de protección y las del egreso. En el mismo apartado, se explicita la metodología empleada, la forma de recolección de los datos y el proceso de sistematización de estos.

El tercer capítulo reflexiona sobre algunos temas comunes y álgidos en todas las jurisdicciones, tales como las diversas visiones sobre la *institucionalización* y la *desinstitucionalización*; los distintos ideales y prejuicios sobre “la familia” y las familias; las valoraciones diversas entre las diferentes modalidades de atención a los niños, niñas y adolescentes separados de su medio familiar; las relaciones aún tensas entre las autoridades administrativas y las judiciales; la lógica de funcionamiento de las organizaciones no gubernamentales, que con el apoyo financiero de los Estados nacionales, municipales o provinciales o netamente privado tienen a su cargo el cuidado de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales; entre otras.

Finalmente, el último capítulo arriba a conclusiones de las cuales emerge una serie de desafíos y propuestas estratégicas de acciones concretas, que incluyen los marcos normativos, las medidas de protección excepcional —el tiempo y el egreso—, los modelos de intervención en el cuidado de los niños, niñas y adolescentes, los dispositivos y sus equipos técnicos, el monitoreo y la supervisión.

Cabe mencionar que el recorrido no se limitó a la mera observación y recolección del dato duro como indagación académica. Desde la gestión, teniendo en cuenta fortalezas y debilidades, y contando con el compromiso provincial, frente a diversas situaciones violatorias de derechos detectadas (gran cantidad de niños en un sólo dispositivo o malas condiciones de vida), la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia ejecutó acciones concretas para producir las transformaciones necesarias.

También es cierto que, tal vez por la propia sinergia producida por la tarea en territorio, constatamos hoy que es menor la cantidad de niños y niñas que ingresa al sistema y menor la cantidad que permanece en él. El sistema de información en implementación nos permitirá ratificar o no esta apreciación.

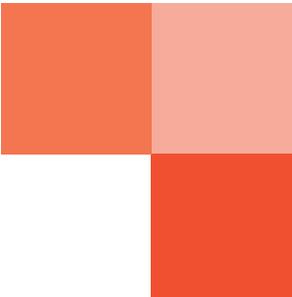
Buscamos que este documento contribuya no sólo al conocimiento y a la reflexión sino que también sea base de políticas y acciones transformadoras, que promuevan y garanticen los Derechos Humanos de los niños, niñas y adolescentes atravesados por “lo institucional”. Intentamos despejar fantasmas, acabar con los prejuicios, poner en crisis la discriminación y eliminar el autoritarismo hacia los niños y las niñas que viven sin el arropo de sus familias. Que la *ultima ratio* no sea la única oportunidad que justifique la sinrazón.

**Dra. Marisa Graham**

**Dra. Laura Sardá**

# CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES DE LAS  
POLÍTICAS DE INFANCIA.  
CONTEXTO LEGISLATIVO  
E INSTITUCIONAL



## ANTECEDENTES HISTÓRICOS

En los inicios del Estado nacional, la protección de los niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales estaba reservada a las entidades privadas –laicas o religiosas– y excluida de las políticas públicas diseñadas y promovidas por el Estado.

Entre los primeros antecedentes del sistema de cuidados para niños, niñas y adolescentes, por fuera del ámbito familiar, es posible mencionar la fundación de la Casa de Niños Expósitos, el 7 de agosto de 1779, por orden del virrey Juan José de Vértiz y Salcedo. En aquellos años, el territorio argentino se encontraba en plena conquista española, y Buenos Aires, al contar con un puerto muy importante para el comercio de la época, estaba habitada por un gran número de soldados ociosos que abusaban de las mujeres nativas.

Fruto de violaciones, los embarazos no deseados devinieron en el abandono en la vía pública de decenas de niños y niñas recién nacidos. Ante esta circunstancia, el albergue tenía como principal objetivo evitar la muerte de estos niños y niñas. Fundada a partir del modelo de casas que existían en Madrid, la Casa de Niños Expósitos funcionó en primer lugar en el edificio que hoy ocupa la Manzana de las Luces (Perú 272). La situación de los niños y niñas desprotegidos era motivo de preocupación, fundamentalmente de la caridad filantrópica y religiosa, ya que dicha Casa se sostenía con los aportes de entidades afines (donaciones de una imprenta que funcionaba en el mismo establecimiento, funciones de teatro a beneficio y dádivas provenientes de hermandades religiosas). Durante las décadas siguientes (hasta 1891), la Casa funcionaba con un sistema de ingreso que permitía el anonimato de quienes dejaban a los niños y niñas. Para ello, en su frente había un torno de madera donde los niños eran depositados, al mismo tiempo que el sonido de una campana avisaba al encargado, y éste los recogía e ingresaban formalmente para su posterior cuidado.

La asistencia se encontraba estrechamente vinculada a la atención de la salud, pues los niños y niñas eran atendidos por quienes desarrollaban las primeras prácticas de medicina occidental en los centros urbanos. En este sentido, la intervención sobre ellos era motivo de disputa entre la esfera de la asistencia y la de la salud.

Poco se sabe sobre el destino de los niños y niñas que ingresaban a la Casa. Algunas versiones históricas relatan que luego de cierta edad, y tras obtener un determinado nivel de instrucción en escuelas para huérfanos, eran entregados a familias de la clase alta de la época para actividades de servidumbre.

En 1821, el ministro Bernardino Rivadavia transfiere la Casa de Niños Expósitos a manos de la Sociedad de Beneficencia. Años más tarde, bajo el gobierno del general Justo José de Urquiza, cambia de nombre y pasa a llamarse Casa Cuna.

Esta sociedad estaba integrada por trece damas que tenían a su cargo la administración y todo lo concerniente a la ejecución de las resoluciones de la Sociedad de Beneficencia. Se determinó que el cargo y las ocupaciones de la Sociedad se centrarían, en un principio, en el establecimiento y mejor régimen de las escuelas de niñas, y en la reforma del colegio llamado de Huérfanas.

Entre sus atribuciones, la Sociedad de Beneficencia tenía las siguientes funciones: 1º) La dirección e inspección de las escuelas de niñas; 2º) La dirección e inspección de la Casa de Niños Expósitos, de la Casa de Partos Públicos y Ocultos, del Hospital de Mujeres, del Colegio de Huérfanas, y de todo establecimiento público dirigido al bien de los individuos del sexo femenino.

La protección a la infancia pobre era motivo de preocupación de la caridad privada, y sólo aparecía esporádicamente como asunto de preocupación pública estatal en relación con políticas sanitarias o educativas. Esta perspectiva filantrópica tradicional se transforma a partir de la irrupción de la “cuestión social”, con la primera gran oleada inmigratoria en 1880, y la consecuente transformación demográfica de la Ciudad de Buenos Aires y el resto del país. Fue entonces cuando esta problemática salió del ámbito privado e ingresó a la esfera de lo público.

## La Ley de Patronato

En 1892, se crea el Patronato de la Infancia con facultades para intervenir en cualquier asunto referente a menores en peligro moral o material.

Los juzgados de menores intervenían discrecionalmente tanto para niños y adolescentes que cometían delitos como para aquellos que se encontraban en inminente abandono, en “peligro moral o material”. El modelo de intervención del Patronato respondía al paradigma de la doctrina de la situación irregular que consideraba al niño o niña como “objeto” y tutela por parte del Estado.

Con la inmigración en la Ciudad de Buenos Aires y en el resto del país, la pobreza imperante y los problemas sociales existentes, el Estado respondió a esta problemática tomando medidas que, lejos de brindar protección a la comunidad, buscaron ejercer el control social. En ese contexto, se sancionó en 1902 la Ley de Residencias, que contemplaba la expulsión de extranjeros, y la Ley Agote en 1919. Estas leyes tuvieron una impronta fuertemente discriminatoria.

La Ley 10.903 de Patronato del Estado (Agote), era una verdadera ley tutelar penal (que algunos denominaron luego ley *sui generis*), por medio de la cual un juez decidía la disposición de los niños que eran considerados peligrosos o se hallaban frente a una situación de “peligro moral o material, o abandono moral o material”. Reguló la situación de las personas menores de edad, ya sea como autores o víctimas de delitos o en abandono o peligro moral.

Los “menores” objeto de protección y no sujeto de derechos eran considerados “peligrosos” y por ello separados de su entorno familiar en forma discrecional. Las razones esgrimidas podían ser desde situaciones de pobreza, maltrato, violencia familiar y abuso. No existían garantías mínimas que pusieran límites a dicha intervención estatal.

Es por esa razón que a lo largo del siglo XX se creó un gran número de instituciones tutelares, grandes institutos asistenciales y penales, así como instituciones psiquiátricas en las cuales se daba albergue a los niños por fuera del ámbito familiar y comunitario.

A partir de 1943, el Estado comenzó a tomar medidas económicas que se tradujeron en una mayor transferencia de recursos hacia el sector de los trabajadores. Se amplió el conjunto de derechos sociales y laborales dando comienzo a “la era de la política social”. De esta manera, los derechos de todos los trabajadores se hicieron extensivos a todos los niños y niñas del país.

Es de destacar que en el mes de septiembre de 1946, dentro del marco de estas políticas, por el decreto 9414 se intervino la Sociedad de Beneficencia, incluyendo una serie de medidas tomadas en las instituciones bajo su dependencia, orientadas a una mejor identificación de los niños, a la prohibición de signos –utilización de medallas y uniformes– y a la apertura de los institutos de menores que cristalizaron el deseo de Eva Perón de eliminar las marcas de la pobreza.

Durante estos años, el Estado argentino suspendió la transferencia de recursos a los organismos de caridad privados, ya que toda la población destinataria (huérfanos, niños abandonados, ancianos, enfermos y aquellos que no podían proveerse su propio sustento) pasó a la órbita de la Dirección Nacional de Asistencia Social. A diferencia de lo que pretendían las llamadas “damas de la caridad”, los recursos eran distribuidos entre la población más desfavorecida a los fines de aminorar las diferencias sociales.

Desde la Dirección Nacional de Asistencia Social comenzaron a implementarse políticas novedosas con respecto a la infancia, entre las cuales se destaca la fuerte reorganización de todos los institutos que pasaron a ser hogares abiertos, lo que permitió el contacto familiar y la asistencia a escuelas públicas. Además se suprimió la identificación numérica por medio de medallas o distintivos, y se la reemplazó por el sistema de legajo civil; también se abolió el uso de uniformes y todo tipo de castigos corporales, y se dejó sin efecto la colocación de menores para servicio doméstico.

La Fundación Eva Perón promovió todo tipo de actividades recreativas y deportivas para los niños, niñas y jóvenes sin cuidados parentales.

Una cuestión interesante para destacar, referida a los asilos donde se alojaban niños abandonados, huérfanos o delincuentes, es que ya no se pensaban como instituciones donde debía regir el orden carcelario para corregir conductas disvaliosas, sino por el contrario, los hogares debían asegurar la felicidad de los niños que allí se alojaban.

Las nuevas formas de intervención del estado representaron un corte definitivo con la “beneficencia estigmatizante”.

A partir del año 1955, comenzó un período de avasallamiento de las conquistas de los derechos de la clase trabajadora que trajo como consecuencia el paulatino retroceso de la intervención del Estado como garante del ejercicio efectivo de los derechos de toda la población.

En abril de 1958, la Dirección de Menores, perteneciente a la Dirección Nacional de Asistencia Social, se convirtió en un ente autárquico llamado Consejo Nacional del Menor. Este nuevo organismo pasó a tener a su cargo el cuidado de los niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales a través de sus distintos programas específicos.

Durante la década del sesenta, se implementaron algunas experiencias de cuidado de niños por una mujer –modalidad similar a la familiar– en la localidad de Garín (provincia de Buenos Aires), en Córdoba y en La Rioja. En 1969, se creó el programa “Amas Externas” y en 1971 se proyectó el programa “Pequeños Hogares” que se puso en práctica recién en 1975.

Durante la dictadura, en 1978 se creó la Secretaría de Estado de Acción Social, de la que dependía la Subsecretaría del Menor y la Familia, que fue conducida por miembros de la Armada, desde donde hubo complicidades en la entrega de niños y niñas.

En 1983, el país retornó a un orden gubernamental democrático. En el año 1989 la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), la que fue ratificada por la República Argentina al año siguiente mediante la sanción de la Ley 23.849. La Convención sobre los Derechos del Niño es el primer instrumento jurídico vinculante para los Estados, que reconoce a los niños y niñas como sujetos de derechos e implica un cambio de paradigma respecto de los derechos y garantías de la infancia. Reconocer a los niños y niñas como sujetos sociales y sujetos de derechos implicó una revolución en el ideal jurídico imperante hasta el momento.

Sin embargo, la aplicación de la Convención Sobre los Derechos del Niño en el contexto de las políticas neoliberales implementadas en la década del 90, que dejaba en la pobreza e indigencia a millones de niños en el mundo y en particular en la República Argentina, no podía ser efectivizada. Es así que la incorporación en la Constitución Nacional (art. 75 inc. 22), junto a distintos tratados de Derechos Humanos en el año 1994, fue un intento de poder hacer esa norma internacional efectiva sociológicamente.

La provincia de Mendoza fue la primera en adecuar sus procesos jurídicos para el tratamiento de la infancia y en 1995 sancionó su propia Ley de Protección Integral del Niño y el Adolescente. Le siguieron Chubut en 1997 y la Ciudad de Buenos Aires en el año 1999.

En este contexto, se interpretaba que la modalidad de cuidado predominante para los niños separados de su familia —es decir, su alojamiento en grandes instituciones alejadas del tipo de cuidado familiar—, iba en detrimento de lo propuesto por la CDN. En términos de la época, había que iniciar un proceso de desinstitucionalización que asegurara la restitución de los derechos de los niños y niñas.

Es así que comenzaron a implementarse en distintos lugares del país los primeros programas de acogimiento familiar, y aumentó considerablemente el número de familias que se postulaban para cuidar niños. Los recursos económicos e institucionales del Estado se asignaban a favor de este tipo de institucionalización, enmascarada bajo la forma de una familia sustituta o alternativa para el niño, en detrimento del trabajo con su familia de origen.

En un contexto de privatizaciones y achicamiento del Estado, hubo una gran expansión de organizaciones no gubernamentales (ONG) subvencionadas con recursos públicos. Se produjo así una tercerización de la intervención social orientada a dicha población.

En el año 1998, se creó dentro del Consejo Nacional del Menor, el programa “Tratamiento Familiar Alternativo”, que implementó “familias de acogimiento” para niños y niñas sin cuidados parentales. A partir de entonces, se produjo una gradual disminución de niños en los institutos, y se propició el fortalecimiento de la familia de origen, para que los niños y las niñas pudieran crecer en su núcleo familiar, evitando de este modo, en la mayor medida posible, el ingreso de niños y niñas en sistemas de cuidados institucionales, por razones de falta de recursos materiales, situación que también implicaba el egreso de muchos niños asistidos.

Es a partir del año 2003, al inaugurarse un nuevo proyecto nacional y popular que dicta políticas públicas de inclusión social —plan nacional de acción y sanción de la Ley 26.061— cuando comienzan a hacerse efectivos los postulados de la Convención Sobre los Derechos del Niño.

### **La ley de Protección Integral y la nueva institucionalidad**

En el año 2005, con la sanción de la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y su decreto reglamentario se dio cumplimiento a los compromisos internacionales en materia de infancia y se adecuó la legislación interna a los postulados de la CDN. Desde el retorno de la democracia hasta hoy, la sanción de la nueva ley constituye la innovación jurídica más importante en materia de derechos de niños, niñas y adolescentes.

La Ley 26.061 se enmarca en el paradigma de la protección integral, reconoce al niño como sujeto de derechos, avanza en los conceptos de familia que el derecho venía enunciando, resultando un concepto más amplio que el de familia nuclear, y reconoce derechos y la aplicación de garantías mínimas sustan-

ciales en los procesos en los cuales el niño sea parte, hasta los 18 años de edad. También reconoce a la familia como responsable prioritaria de asegurar a los niños, niñas y adolescentes el disfrute pleno y el efectivo ejercicio de sus derechos (art. 7). Obliga a los organismos del Estado a asegurar mediante políticas y programas de asistencia, que la familia pueda asumir tal responsabilidad y expresa en forma determinante que la falta de recursos materiales de los padres, la familia o los responsables del niño no autoriza a la separación de su familia nuclear, ampliada, o con quienes mantenga lazos afectivos ni su institucionalización (art. 33, párrafo tercero).

Por su parte, el decreto reglamentario de la ley entiende por “familia”, “núcleo familiar”, “grupo familiar”, “grupo familiar de origen”, “medio familiar comunitario” o “familia ampliada”, además de los progenitores, a las personas vinculadas con los niños, niñas y adolescentes a través de líneas de parentesco por consanguinidad o por afinidad, a con otros miembros de la familia ampliada. Podrá asimilarse al concepto de “familia” a otros miembros de la comunidad que representen para el niño, niña o adolescente, vínculos significativos o afectivos en su historia personal como así también en su desarrollo, asistencia y protección (art. 7).

La ley ofició de plataforma legislativa para la creación de sendas modificaciones institucionales en la República Argentina y los pilares fundamentales que emergen de ella son: el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia (Cofenaf), y la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (Senaf).

La Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, es en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional el organismo especializado en materia de derechos de niñez y adolescencia. Como tal, interviene en la formulación de las políticas destinadas a la infancia y en el diseño, implementación, coordinación, monitoreo y evaluación de programas de promoción, protección, integración social y defensa de los derechos de niños, niñas y adolescentes, y en la elaboración de un Plan Nacional de Acción.

Asimismo, cuenta con un sistema administrativo y financiero propio, que le permite ejecutar su presupuesto de manera más ágil. También es miembro titular del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, espacio institucional en el que participan dependencias con rangos ministeriales. Este es un instrumento estratégico, dado que imprime una mirada transversal, necesaria para generar las políticas públicas integrales en materia de niñez y adolescencia. En tal ámbito se han promovido los intercambios y la interacción simultánea de los ministerios de Desarrollo Social; de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; de Educación; de Salud; de Economía y Producción; y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, articulando iniciativas que garanticen los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes.

A partir de lo estipulado en los decretos números 415 y 416/2006 de reglamentación de la Ley 26.061, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia desarrolló un trabajo con cada una de las provincias para que designen o identifiquen a las autoridades administrativas de protección de derechos en el ámbito local; y promovió con cada gobierno provincial y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires los acuerdos con el objetivo de transferir los servicios de atención directa.

En septiembre del año 2006, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires designó al Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires como la autoridad de aplicación de la Ley 26.061 en esa jurisdicción y se transfirieron allí los programas de atención directa que hasta entonces estaban a cargo de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, con excepción del programa de “Tratamiento Familiar Alternativo” que aún hoy depende de la Secretaría, y algunas instituciones que albergan niños, niñas y adolescentes, cuya atención fue adecuada al nuevo paradigma.

Uno de los primeros instrumentos generados con el fin de lograr una mejor adecuación de las prácticas institucionales al imperativo de la Ley 26.061 fue el Memorando N° 86/2006, emitido en agosto de 2006 por la Dirección Nacional de Derechos para regular, transformar y adecuar las prácticas institucionales al sistema de protección integral.

El hecho más importante en relación a la coordinación entre las políticas provinciales y la nacional fue la puesta en marcha del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia conformado por las máximas autoridades en materia de niñez y adolescencia de los 23 gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El Consejo Federal está presidido, tal como lo estipula la Ley 26.061, por quien ejerce la titularidad de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

A partir de su constitución, las provincias fueron convocadas a formar parte en la discusión y el análisis de la situación de la niñez, la adolescencia y la familia, participando en la planificación y ejecución de las políticas de este campo en forma permanente. Como resultado de la sesión inaugural, todos los participantes se comprometieron a:

- Profundizar el proceso de transformación institucional y la promoción de adecuaciones normativas a nivel nacional, de las provincias y municipios, de manera que las instituciones y los marcos jurídicos sean armónicos y respetuosos de los derechos, principios y garantías consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño.
- Adoptar formas organizativas en todos los niveles de la administración, que aseguren un vigoroso sistema de protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, que promueva el acceso universal a derechos y tenga capacidad de acción efectiva y adecuada ante la amenaza o la vulneración de los mismos, reconociendo en las intervenciones las particularidades de cada comunidad.
- Promover la participación de la comunidad a través de las organizaciones de la sociedad, en la elaboración y ejecución de las políticas de promoción, prevención y/o restitución de derechos, y el ejercicio del derecho a ser oído y a la participación de los niños, niñas y adolescentes.
- Reforzar los procesos de revisión y transformación de las prácticas institucionales para con los niños, niñas y adolescentes, ajustándolas al modelo de la protección integral, evitando la superposición de los esfuerzos, la duplicación de las estructuras, la provisionalidad de objetivos, para así unificar, articular y optimizar recursos y circuitos administrativos.
- Elaborar estándares mínimos de calidad de asistencia, protocolos de intervención y sistemas de registro para las áreas de infancia, con particular énfasis en lo relacionado a niños, niñas y adolescentes privados de cuidados parentales.
- Diseñar normas generales de funcionamiento y principios rectores ajustados a la doctrina de la protección integral para las instituciones públicas y privadas que brindan asistencia directa a niños, niñas y adolescentes.
- Establecer un sistema federal de evaluación y monitoreo, basado en instrumentos de generación y recolección de información compatibles para todas las jurisdicciones.
- Realizar intercambios entre las jurisdicciones para la capacitación y asistencia técnica en los dispositivos públicos o privados que permitan a todas las jurisdicciones contar con los recursos y dispositivos que les sean necesarios para promoción, prevención y/o restitución de derechos.
- Priorizar con particular urgencia los esfuerzos mancomunados dirigidos a la protección de la infancia y la adolescencia víctimas de delitos y enfrentar de manera coordinada aberraciones como la trata, el tráfico o la explotación sexual y la pornografía infantil, así como las problemáticas vinculadas a migraciones, trabajo infantil y toda otra violación de derechos fundamentales.

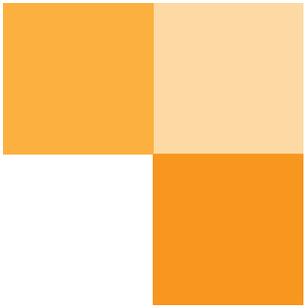
Asimismo, el Consejo Federal puso en marcha iniciativas tales como:

- La construcción de una matriz de datos que sintetiza un mapeo nacional de los órganos de protección integral a nivel provincial, regional y/o municipal, y un relevamiento nacional de acciones para la niñez, adolescencia y familia.
- La realización de un relevamiento federal sobre niños, niñas y adolescentes privados de cuidados parentales incluidos en dispositivos de cuidados alternativos, que dé cuenta de la situación de los mismos.

Lo anteriormente mencionado sintetiza la agenda y la direccionalidad de las acciones a las que se han comprometido, en todo el país, los organismos competentes en la materia. Es importante mencionar que para asegurar la viabilidad de las metas, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia garantizó, de su partida presupuestaria, un fondo federal a ser distribuido entre las jurisdicciones para financiar iniciativas enmarcadas en la declaración mencionada. Los montos fueron distribuidos de manera consensuada a través de un índice distributivo discutido por el Consejo Federal.

# CAPÍTULO 2

RELEVAMIENTO DE LA  
SITUACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS  
Y ADOLESCENTES SIN  
CUIDADOS PARENTALES



## INTRODUCCIÓN

Tal como se mencionó en el capítulo anterior, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia en conjunto con el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia han promovido iniciativas tendientes a profundizar y generar un diagnóstico sobre las problemáticas asociadas a la “institucionalización” de niños, niñas y adolescentes, para construir sobre esos cimientos políticas que respondan de forma ajustada a las problemáticas vigentes.

Luego de un profundo debate de los equipos técnicos y funcionarios nacionales y de todas las provincias, las máximas autoridades de niñez de todas las jurisdicciones a través del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia aprobaron el 10 de agosto de 2007 el documento denominado *Lineamientos nacionales en materia de niños, niñas y adolescentes carentes de cuidados parentales*. Dicho instrumento expresa un fuerte compromiso para adecuar normativas y prácticas a la Ley 26.061.

Las acciones fueron orientadas en consideración de las siguientes premisas:

- Restringir las separaciones de niños, niñas y adolescentes de su medio familiar en situaciones extremas.
- Garantizar que estos últimos casos se efectúen por el menor tiempo posible realizando acciones para remover las causas que dieron origen a la separación.
- Garantizar que los sistemas de cuidado institucional sean respetuosos de los derechos de los niños, niñas y adolescentes privilegiando el cuidado familiar por sobre los cuidados en instituciones.

Paralelamente se han promovido iniciativas orientadas a conocer la situación de los niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en todo el país. En este sentido, el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia en conjunto con la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia consensuaron la implementación a partir del año 2009 del relevamiento que da origen a esta publicación, denominado *Situación de Niños, Niñas y Adolescentes sin Cuidados Parentales en la República Argentina. Relevamiento Nacional y Propuestas para la Promoción y el Fortalecimiento del Derecho a la Convivencia Familiar y Comunitaria*. Este último se realizó en cooperación con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), tal como lo ha recomendado el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas.

El objetivo de este relevamiento es conocer la situación de la población de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales que se encuentran incluidos en los dispositivos destinados al cuidado de niños, niñas y adolescentes separados de su medio familiar. El propósito de este estudio se inscribe dentro del espíritu de la legislación vigente que en este aspecto aspira a la desinstitucionalización y desjudicialización de niños, niñas y adolescentes.

## UNIVERSO DE ESTUDIO

El universo de estudio está comprendido por los niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales, es decir, niños, niñas y adolescentes que han sido separados de su familia de origen, nuclear y/o extensa o de sus referentes afectivos y/o comunitarios por haber sido dictada una medida de protección excepcional de derechos.

En el país, conviven fundamentalmente dos modalidades de intervención sobre esta problemática. Una consiste en instituciones de alojamiento de carácter convivencial (comúnmente conocidos como “hogares”) y otra modalidad enmarcada dentro de los denominados *sistemas de cuidado familiar* (familias de acogimiento o similares), que incluyen a los dispositivos de alojamiento que proponen una dinámica de funcionamiento similar a la familiar.

Es importante destacar que no se consideraron dentro del relevamiento los dispositivos que no incluyan niños, niñas y adolescentes separados de su medio familiar como medida de protección excepcional, como por ejemplo centros de día, centros de integración comunitaria o jardines maternos. Tampoco se consideran los programas de fortalecimiento familiar, a través de los cuales el Estado provee subsidios y acompañamiento a la familia extensa y/o ampliada.

Asimismo, resulta importante aclarar que los niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales no se encuentran necesariamente en situación de adoptabilidad. Como ya se mencionó, la separación de un niño de su ámbito familiar es una medida excepcional de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes, que en principio, debe ser por el menor tiempo posible y hasta tanto se reparen las causas que le dieron origen. El objetivo primario que deben tener los equipos técnicos que trabajan con el niño o niña es que este pueda retornar al seno de su familia de origen. La adopción es un instituto jurídico que viene a dar a un niño una familia cuando no existe posibilidad alguna de que sea revinculado con su familia de origen, por diversas razones (abandono, fallecimiento de los padres, falta de deseo de tomar a cargo la crianza del niño o la niña, entre otras).

## METODOLOGÍA Y SISTEMATIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

La tarea de sistematizar la información existente sobre los niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en todo el territorio nacional constituyó un desafío, ya que al momento de la realización de este estudio no existía en el nivel federal un mecanismo que permitiera la producción de datos estadísticos al respecto.

A lo largo de este trabajo, se ha constatado que son muy pocas las administraciones provinciales que desarrollan esta tarea de manera sistemática y continua, y en la mayoría de los casos, la confección de registros únicos con variables definidas que permitan construir datos homogéneos y comparables dista bastante de ser una realidad.

En la práctica, cada provincia organiza la información y construye datos a través de diversos instrumentos de registro que les son propios: legajos, archivos en papel, informáticos, entre otros. Asimismo, cada provincia denomina a los distintos programas de protección según criterios propios y de acuerdo también con la normativa provincial. Ello lleva a que en provincias distintas, una misma denominación puede aludir a dinámicas institucionales muy diferentes, por ejemplo, en algunas provincias, la denominación “familias solidarias” se encuentra enmarcada dentro de Programas de Fortalecimiento Familiar que otorga subsidios a la familia extensa y en otras provincias, se denomina de esta manera a las Familias Solidarias. Por este motivo, y a los fines analíticos, se construyeron categorías homologables afines a todas las jurisdicciones.

Dado el alcance y la complejidad de este estudio, se decidió conformar un equipo interdisciplinario compuesto por tres psicólogos, dos abogados, una trabajadora social y dos antropólogas sociales. Además, se contó con la participación de consultores locales en algunas provincias que coadyuvaron al relevamiento. La recolección y la sistematización de los datos estuvo a cargo del equipo interdisciplinario de la Dirección Nacional de Promoción y Protección Integral. Dicho proceso se desarrolló en dos etapas.

### Primera etapa

Durante el primer semestre del año 2010, el equipo relevó el total de los legajos de los niños, niñas y adolescentes incluidos en dispositivos dependientes de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. Se diseñó para ello una matriz que permitiera recopilar la información relevante a partir de cada caso en particular.

Como resultado se obtuvo una primera matriz integrada por información correspondiente a niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales que forman parte actualmente del Programa de Tratamiento Familiar Alternativo, y de aquellos alojados en el Instituto E. y M. Patiño, Instituto A. T. de Alvear y el Instituto Nuestra Señora de Fátima, todos ellos dependientes de la Dirección Nacional de Promoción y Protección Integral de la Subsecretaría de Derechos de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

## Segunda etapa

Entre junio de 2010 y junio de 2011, se realizó un relevamiento in situ, en todas las provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que involucró viajes con un promedio de duración de tres días. En ese marco, se realizaron entrevistas semiestructuradas a las autoridades y los equipos de los órganos administrativos de protección de derechos responsables de los institutos, a las familias de acogimiento que tienen a su cuidado niños, niñas y adolescentes, y a Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Estas visitas fueron pautadas y realizadas en compañía de los equipos y funcionarios del organismo provincial de protección de derechos.

A partir de las entrevistas se completó una segunda matriz de relevamiento, con el objetivo de volcar la información estadística disponible en las provincias al momento de la visita. Esta información fue validada por los equipos técnicos de la Secretaría. Para su confección, se elaboraron categorías homologables que, abstrayendo las denominaciones particulares, pudieran dar cuenta de los aspectos más relevantes del objeto de estudio en las distintas provincias. El cuestionario se aplicó en el mismo momento de la entrevista y se reforzó a través de su envío por correo electrónico tras la visita.

Como resultado, se obtuvo una matriz general que fue la fuente primaria para la elaboración de información correspondiente a los programas e instituciones de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, y de todas las jurisdicciones del territorio nacional.

En este sentido, cabe destacar que en simultáneo a la decisión de encarar este estudio, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia ha impulsado, en el ámbito del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, el diseño e implementación de un Sistema Integrado de Información sobre Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia (SIIPPNAF). Dicho sistema tiene por objetivo brindar información eficaz y actualizada acerca de las acciones desarrolladas en el marco de las políticas públicas dirigidas a la niñez, adolescencia y familia implementadas en todo el territorio nacional.

Durante los años 2010 y 2011 se ha iniciado el proceso de construcción de este sistema, que implicará el relevamiento de la información disponible en cada una de las jurisdicciones, la sistematización de la totalidad de la información, la homologación de los conceptos y definiciones de las principales variables y categorías, y el diseño de un software que permita la carga descentralizada por parte de cada una de las provincias.

Actualmente el SIIPPNAF se encuentra en etapa de implementación y ajuste, por lo tanto aún no se cuenta con resultados consolidados a nivel nacional. Una vez que el sistema se encuentre en pleno funcionamiento en la totalidad de las jurisdicciones, se prevé contar de manera periódica con la información relativa al universo de niños sin cuidados parentales, entre otros aspectos vinculados con las políticas públicas de niñez y adolescencia en todo el territorio nacional.

### ESTADO DE LA SITUACIÓN NORMATIVA Y DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS DE PROTECCIÓN POR PROVINCIA

El sistema federal de gobierno presupone que cada organismo administrativo de protección de derechos de cada jurisdicción tiene la competencia para desarrollar –dentro del marco de la Ley 26.061– sus propios programas, modalidades y formas de atención para dar respuesta a la situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales. Sin embargo, las distintas jurisdicciones presentan situaciones diferentes en cuanto al desarrollo del sistema de protección integral y a la promulgación de leyes provinciales de niñez.

Esta heterogeneidad normativa genera a su vez una diversidad en cuanto al andamiaje institucional y de modalidades de intervención en materia de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales.

Por tal motivo, y con el propósito de presentar un panorama general, se sistematizó la situación normativa vigente y de los órganos administrativos de protección de derechos de cada provincia.

TABLA N° 1. NORMATIVA VIGENTE Y DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS POR PROVINCIA

Provincia	Normativa vigente	Servicios de protección integral
Buenos Aires	Ley 13.298/05	22 servicios zonales provinciales que coordinan entre 1 y 7 servicios locales. Son 119 servicios locales municipales.
Catamarca	Ley 5292/09 de adhesión a la Ley 26.061	No cuenta aún con órganos administrativos de protección descentralizados.
CABA	Ley 114/99	17 defensorías zonales descentralizadas en los barrios de la ciudad.
Córdoba	Ley 9944/11	12 Unidades de desarrollo regional (UDER) descentralizadas.
Corrientes	Ley 5773/08 de adhesión a la Ley 26.061	No cuenta con órganos administrativos de protección descentralizados.
Chaco	Ley 5681/06 adhesión a la Ley 26.061	No cuenta con órganos administrativos de protección descentralizados.
Chubut	Ley 4347/97	19 servicios municipales con convenios con la DGNAyF provincial.
Entre Ríos	Ley 9861/08	8 servicios de protección de derechos CoPNAF, Concordia y Paraná. 10 coordinaciones departamentales del CoPNAF con oficina central en Paraná. Convenios de Gestión Asociada con 45 municipios.
Formosa	Ley 1089 del año 1981 No tiene ley de protección.	No cuenta con órganos administrativos de protección descentralizados.
Jujuy	Ley 5446/05 No tiene ley de protección	El organismo de protección de derechos se encuentra centralizado en San Salvador de Jujuy y cuenta con 14 servicios descentralizados provinciales (CAINAF).
La Pampa	Ley 1270	2 delegaciones descentralizados provinciales.
La Rioja	Ley 8848/10	No cuenta con órganos administrativos de protección descentralizados.
Mendoza	Ley 6354/95	Cuenta con servicios provinciales descentralizados en los 18 departamentos.
Misiones	Ley 3820/02	6 servicios descentralizados provinciales
Neuquén	Ley 2302 /99	No cuenta con órganos administrativos de protección descentralizados.
Río Negro	Ley 4109/06	7 delegaciones descentralizadas.
Salta	Ley 7039/99	No cuenta con órganos administrativos de protección descentralizados.
San Juan	Ley 7338/02 de adhesión a la Ley 26.061	No cuenta con órganos administrativos de protección descentralizados.
San Luis	Ley 5430/04 De adhesión a la CDN	3 servicios descentralizados provinciales.
Santa Cruz	Ley 3062/09	15 servicios descentralizados provinciales.
Santa Fe	Ley 12967 /09	4 delegaciones descentralizadas provinciales.
Santiago del Estero	Ley 6915/08	8 servicios descentralizados provinciales.
Tierra del Fuego	Ley 521/00	3 servicios descentralizados provinciales.
Tucumán	Ley 8293/10	1 servicio descentralizado provincial.

Fuente: Relevamiento sobre situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina, SENAF – UNICEF.

De las 24 jurisdicciones del territorio nacional, 17 poseen leyes provinciales de protección integral, 4 provincias cuentan con leyes de adhesión a la Ley 26.061, mientras que la provincia de San Luis cuenta con una ley de adhesión a la Convención Sobre los Derechos del Niño. Sólo dos provincias, La Pampa y Formosa, no disponen de estos instrumentos jurídicos.

Por otro lado, se observa que 16 de las 24 jurisdicciones cuentan con servicios de protección integral descentralizados. En contrapartida, sólo 8 provincias no cuentan con este tipo de dispositivos.

### POBLACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SIN CUIDADOS PARENTALES EN LA ARGENTINA

De acuerdo con el relevamiento realizado, en todo el país se registran 14.675 niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales, incluidos en distintos tipos de dispositivos, dependientes tanto del nivel nacional como en cada una de las jurisdicciones.

En la siguiente tabla se presenta el total de niños, niñas y adolescentes en cada uno de los ámbitos señalados:

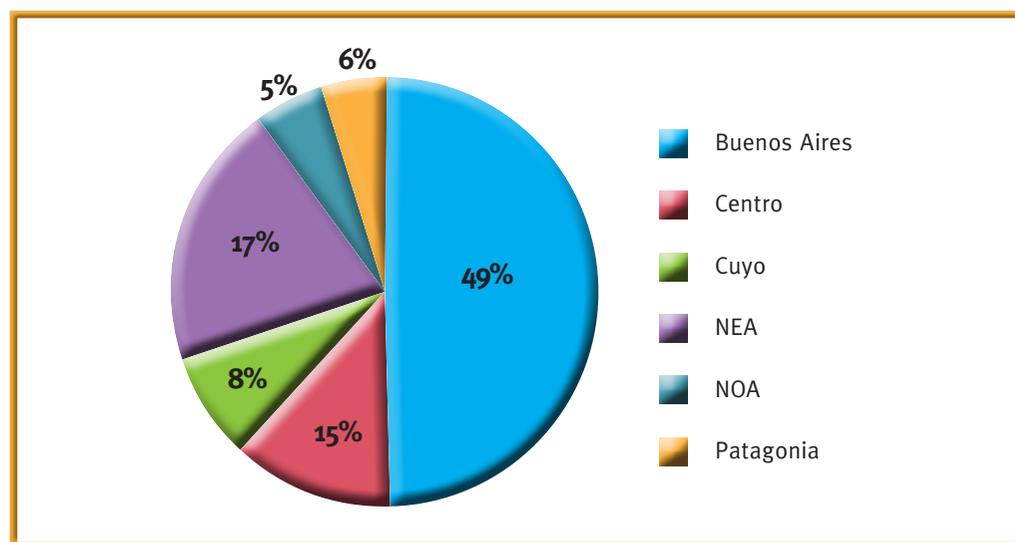
**TABLA Nº 2: CANTIDAD TOTAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SIN CUIDADOS PARENTALES EN TODO EL PAÍS**

NNyA en programas e institutos de la Senaf (nivel nacional)	NNyA en las jurisdicciones del país	TOTAL
258	14.417	<b>14.675</b>

Fuente: Relevamiento sobre situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina, SENAF – UNICEF.

A continuación, se presenta la distribución porcentual de la población analizada agrupada según región geográfica<sup>1</sup> donde se observa que casi la mitad (49%) reside en Buenos Aires y CABA. Cabe aclarar que en esta región se incluyeron a los 258 niños, niñas y adolescentes registrados en los dispositivos de la Senaf.

### GRÁFICO Nº 1. PROPORCIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SIN CUIDADOS PARENTALES SEGÚN REGIÓN GEOGRÁFICA



<sup>1</sup> Las regiones se componen de la siguiente manera: Cuyo: San Juan, Mendoza y San Luis, La Rioja; NEA: Chaco, Formosa, Misiones y Corrientes; NOA: Salta, Jujuy, Santiago del Estero, Catamarca y Tucumán; Patagonia: La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego; Centro: Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe; la región integrada por CABA y la provincia de Buenos Aires.

Las siguientes tablas presentan los datos de la cantidad total de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales que se encuentran alojados en los distintos dispositivos, en la órbita provincial (tabla 3) o nacional (tabla 4).

**TABLA N° 3: CANTIDAD DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SIN CUIDADOS PARENTALES POR JURISDICCIÓN**

Jurisdicción	NNyA sin cuidados parentales
Buenos Aires <sup>2</sup>	5958
Catamarca	22
CABA <sup>3</sup>	1029
Córdoba	1107
Corrientes <sup>4</sup>	565
Chaco	1251
Chubut	175
Entre Ríos	381
Formosa	110
Jujuy	94
La Pampa	205
La Rioja	39
Mendoza	722
Misiones	622
Neuquén	96
Río Negro	126
Salta	204
San Juan	121
San Luis	308
Santa Cruz	179
Santa Fe	647
Santiago del Estero	58
Tierra del Fuego	36
Tucumán	362
<b>Subtotal</b>	<b>14.417</b>

Fuente: Relevamiento sobre situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina, SENAF – UNICEF.

En términos absolutos, las jurisdicciones que cuentan con mayor cantidad de niños, niñas y adolescentes incluidos en los distintos dispositivos son la provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba y Chaco. En total concentran el 65% de la población analizada en las distintas jurisdicciones.

**TABLA N° 4: CANTIDAD DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SIN CUIDADOS PARENTALES EN PROGRAMAS E INSTITUTOS DE LA SENAF**

Sistemas de cuidado de la Senaf	NNyA sin cuidados parentales
Acogimiento familiar	205
Institutos	53
<b>Subtotal</b>	<b>258</b>

Fuente: Relevamiento sobre situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina, SENAF – UNICEF.

<sup>2</sup> Este dato fue relevado en la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia de la Provincia y fue extraído del REUNA. Por ende, esta información no contempla a NNyA ingresados por aplicación de la Ley 10.067 a través del sistema judicial.

<sup>3</sup> El total de niños indicado para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires comprende: niños que se encuentran en hogares convivenciales y de atención especializada cuyos recursos son prestados por la Dirección General de Niñez y Adolescencia. Asimismo, contempla a los niños que se encuentran en instituciones psiquiátricas y comunidades terapéuticas, dependientes del Ministerio de Salud de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

<sup>4</sup> Al momento del relevamiento, la autoridad provincial señaló que el número total de NNyA sin cuidados parentales es mayor al que se registra en sus bases de datos y que figura en el cuadro, debido a la existencia de ingresos por disposición judicial que en muchas ocasiones no son informados al Órgano Administrativo de aplicación de la Ley 26.061.

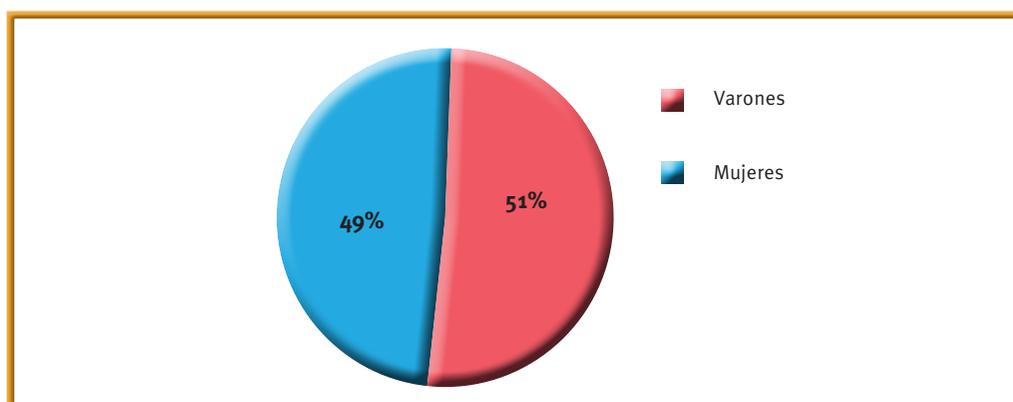
En el sistema nacional, a cargo de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, la mayoría de los niños, niñas y adolescentes se encuentran incluidos en dispositivos de acogimiento familiar (79%). Cabe aclarar, en relación a los sistemas de cuidados mencionados, que aproximadamente el 90% de los niños, niñas y adolescentes proceden de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mientras que el 10% restante de la provincia de Buenos Aires. Una situación similar se presenta en el caso de los niños, niñas y adolescentes alojados en instituciones dependientes de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

### DISTRIBUCIÓN POR SEXO Y EDAD DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SIN CUIDADOS PARENTALES

En este apartado se presentan las principales características demográficas de la totalidad de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales incluidos en los distintos dispositivos (sistemas de cuidado familiar o instituciones). Particularmente, en relación con los niños, niñas y adolescentes alojados en instituciones, cabe mencionar que la mayoría de las provincias no cuenta con el registro del sexo y la edad de los mismos. En consecuencia y con el objetivo de tener una estimación sobre la distribución de los niños, niñas y adolescentes de acuerdo con estas variables, este dato fue construido a partir de las tipificaciones de las instituciones (ejemplo: hogar de niños, hogar de niñas/os de 0 a 5 años).

En los gráficos siguientes, se presenta la distribución porcentual de los niños, niñas y adolescentes incluidos en dispositivos de todo el territorio nacional, según sexo y grupos etarios.

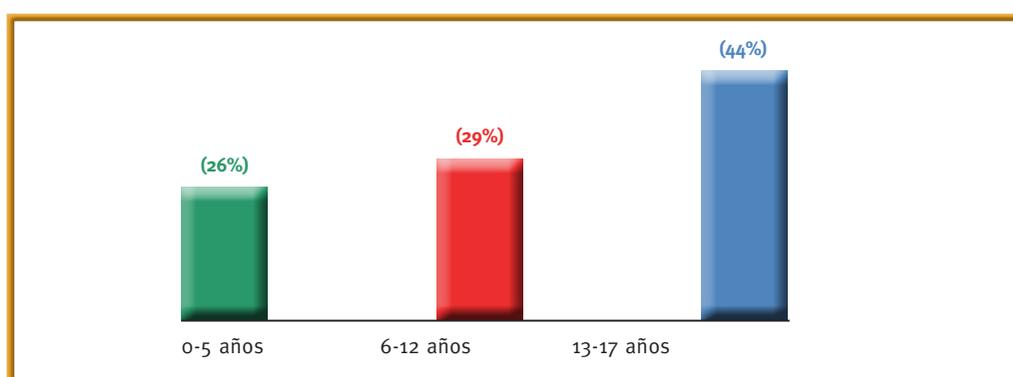
GRÁFICO Nº 2. PROPORCIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SIN CUIDADOS PARENTALES SEGÚN SEXO (ESTIMACIÓN)



Fuente: Relevamiento sobre situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina, SENAF – UNICEF.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, se estima que los niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales se distribuyen homogéneamente según sexo, con una leve mayoría de mujeres (51%).

GRÁFICO Nº 3. PROPORCIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SIN CUIDADOS PARENTALES SEGÚN FRANJA ETÁREA (ESTIMACIÓN)



Fuente: Relevamiento sobre situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina, SENAF – UNICEF.

Con respecto a la edad, se estima que la mayoría de la población son adolescentes (45%) mientras que el 29% tiene entre 6 y 12 años, y el 26% son niños y niñas de entre 0 y 5 años.

Hasta aquí se han presentado las principales características demográficas de la población de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales relevada en el presente estudio. En la siguiente tabla, se observa el porcentaje que dicha población representa respecto del total de la población de 0 a 17 años<sup>5</sup> en cada una de las jurisdicciones y en el total del país, a fin de dimensionar su peso relativo.

**TABLA N° 5: CANTIDAD DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SIN CUIDADOS PARENTALES, POBLACIÓN TOTAL DE 0 A 17 AÑOS, Y PROPORCIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN JURISDICCIÓN**

Jurisdicción	Cantidad de NNyA sin cuidados parentales	Población total de NNyA según Censo 2010*	Proporción de NNyA sin cuidados parentales (%)
Nacional (programas e institutos Senaf)	258	No corresponde	No corresponde
Buenos Aires	5958	4.657.467	0,13
Catamarca	22	130467	0,02
CABA	1029	565.032	0,18
Córdoba	1107	971.941	0,11
Corrientes	565	354.248	0,16
Chaco	1251	390.007	0, 32
Chubut	175	163.439	0, 11
Entre Ríos	381	392.382	0, 10
Formosa	110	204.153	0, 05
Jujuy	94	240.036	0, 04
La Pampa	205	96.166	0, 21
La Rioja	39	114.549	0, 03
Mendoza	722	540.273	0, 13
Misiones	622	432.457	0, 14
Neuquén	96	177.638	0, 05
Río Negro	126	202.012	0, 06
Salta	204	458.284	0, 04
San Juan	121	234.432	0, 05
San Luis	308	144.963	0, 21
Santa Cruz	179	91.897	0, 19
Santa Fe	647	905.029	0, 07
Santiago del Estero	58	332.477	0, 02
Tierra del Fuego	36	42.204	0, 09
Tucumán	362	492.194	0, 07
<b>TOTAL</b>	<b>14.675</b>	<b>12.333.747</b>	<b>0,12</b>

\* INDEC. Censo Nacional de Población Hogares y Vivienda, año 2010

Aclaraciones: cabe mencionar que si bien la proporción de NNyA sin cuidados parentales se calcula sobre la población total de niños de 0 a 17, en algunos dispositivos se encuentran alojados algunos adolescentes de 18 y 19 años. Sin embargo, esta población no es significativa en términos absolutos.

Fuente: Relevamiento sobre situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina, SENAF – UNICEF.

5 De acuerdo con los datos obtenidos en el último Censo Nacional de Población (2010). Fuente: INDEC, 2010.

Tal como se observa en la tabla, la cantidad de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina representa algo más del 0,12% de la población total de niños, niñas y adolescentes (0 a 17 años). Las provincias en donde la proporción de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales es mayor son Chaco (0,32%), La Pampa (0,21%) y San Luis (0,21%). Asimismo, las provincias que tienen el menor peso relativo son: Catamarca y Santiago del Estero (0,02% cada una) y La Rioja (0,03%).

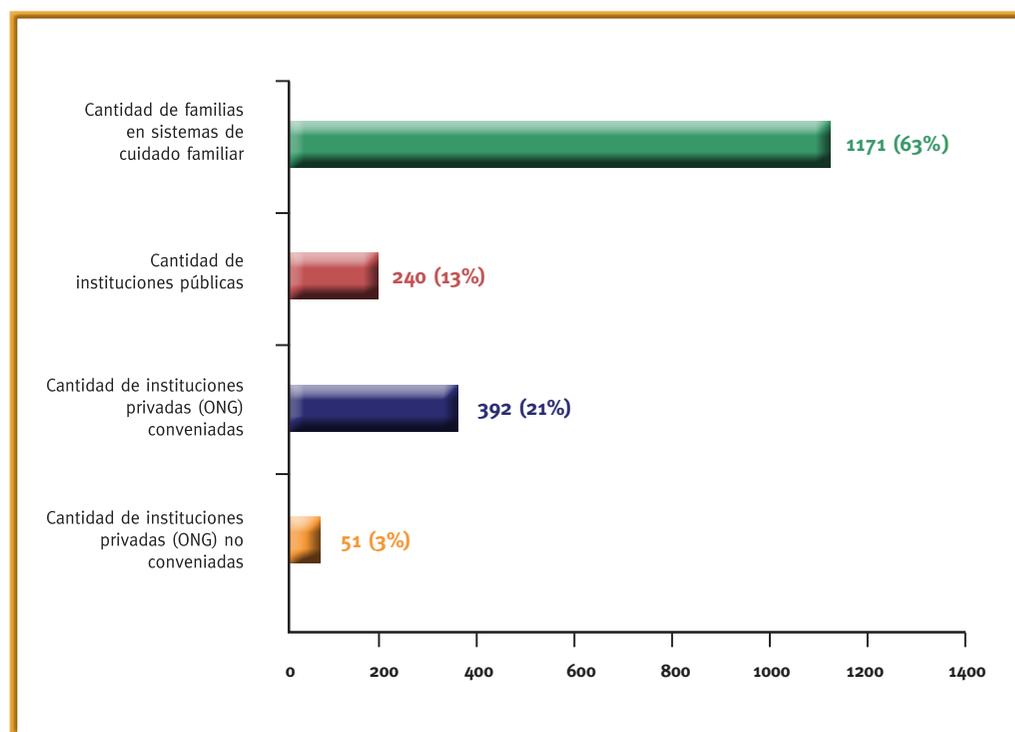
### DISPOSITIVOS: MODALIDADES Y SECTOR DE GESTIÓN

Como ya se ha mencionado, cada provincia denomina a los distintos programas de protección según criterios propios y de acuerdo también con la normativa provincial. En lo que respecta a los dispositivos, se ha construido la siguiente tipología:

- Se consideran **instituciones** a aquellos dispositivos en los cuales los recursos edilicios, humanos y económicos son estatales (municipal, provincial o nacional).
- Son **instituciones privadas** aquellas que fueron creadas —y son gestionadas— de acuerdo con los fines de una ONG, fundación o asociación civil, que pueden o no mantener convenios con el Estado.
- Los **sistemas de cuidado familiar (familias de acogimiento o similares)** incluyen a los dispositivos de alojamiento que se proponen asemejarse a la dinámica de funcionamiento familiar. En ocasiones, se trata de familias que alojan a los niños en su propio hogar. En otros casos, como los denominados “pequeños hogares”, se contrata a una señora o un matrimonio cuidador para tales fines. A su vez, estos programas pueden ser de gestión pública o privada. En la mayoría de los casos, los sistemas de cuidado familiar implican el cobro de dinero por día por cada niño.

A continuación, se presenta la caracterización de los distintos tipos de dispositivos que funcionan en todo el territorio nacional, por sector de gestión.

**GRÁFICO Nº 4. CANTIDAD DE DISPOSITIVOS SEGÚN TIPO Y SECTOR DE GESTIÓN, Y DISPOSICIÓN DE CONVENIO CON EL ESTADO**

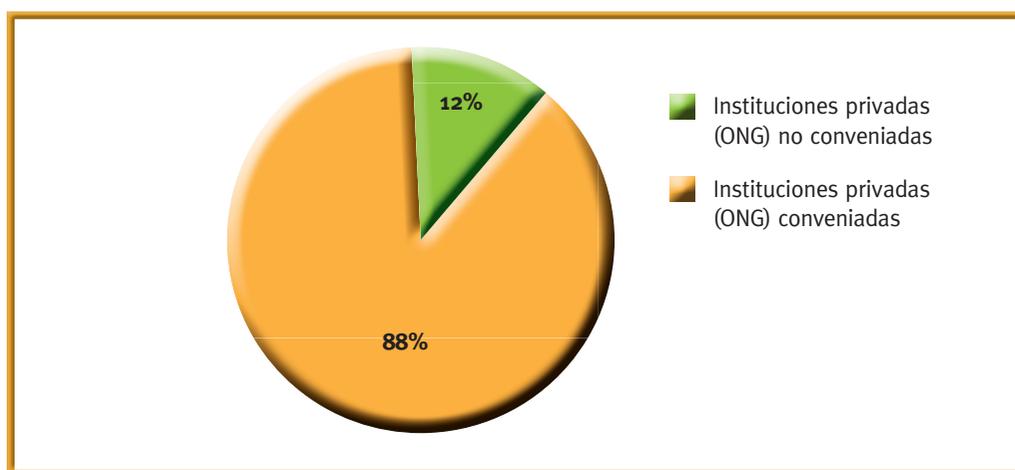


Fuente: Relevamiento sobre Situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina. SENAF – UNICEF.

Debe tomarse en cuenta que cada dispositivo de cuidado familiar tiene una capacidad de alojamiento que no supera en ningún caso la cantidad de ocho niños. Por lo tanto, la mayor proporción de estos que se observa en el gráfico (63%) no implica que estos dispositivos sean los que mayor cantidad de niños incluyen.

Al analizar al conjunto de instituciones privadas se encuentra que, tal como se observa en el próximo gráfico, la mayor parte de ellas (88%) poseen convenios con el Estado y por lo tanto, se encuentran bajo supervisión de los organismos de protección de derechos de cada jurisdicción. En cuanto a estas últimas, cabe destacar que la información obtenida en este relevamiento corresponde únicamente a aquellos casos bajo conocimiento de las autoridades locales de niñez, adolescencia y familia.

**GRÁFICO Nº 5. PROPORCIÓN DE INSTITUCIONES PRIVADAS CON Y SIN CONVENIO**



Fuente: Relevamiento sobre situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina, SENAF – UNICEF.

En la siguiente tabla se presenta la cantidad de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales distribuidos por jurisdicción, según el tipo de dispositivo (institución o sistema de cuidados familiares) y la modalidad de gestión (pública o privada).

**TABLA Nº 6: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SIN CUIDADOS PARENTALES SEGÚN TIPO DE DISPOSITIVO Y SECTOR DE GESTIÓN POR JURISDICCIÓN**

Jurisdicción	NNyA en instituciones públicas	NNyA en instituciones privadas	Subtotal NNyA en instituciones públicas y privadas	NNyA en sistemas de cuidado familiar públicos	NNyA en sistemas de cuidado familiar privados	Subtotal NNyA en sistemas de cuidado familiar
Nacional (acogimiento familiar e institutos Senaf)	53	0	0	205	0	258
Buenos Aires	71	3757	3828	Sin dato	Sin dato	2130
Catamarca	22	0	22	0	0	0
CABA	0	1018	1018	0	11	11
Córdoba	253	818	1071	36	0	36
Corrientes	198	0	198	367	0	367

Jurisdicción	NNyA en instituciones públicas	NNyA en instituciones privadas	Subtotal NNyA en instituciones públicas y privadas	NNyA en sistemas de cuidado familiar públicos	NNyA en sistemas de cuidado familiar privados	Subtotal NNyA en sistemas de cuidado familiar
Chaco	0	1251	1251	0	0	0
Chubut	89	0	89	86	0	86
Entre Ríos	170	200	370	11	0	11
Formosa	50	15	65	35	10	45
Jujuy	87	0	87	7	0	7
La Pampa	23	7	30	175	0	175
La Rioja	7	12	19	20	0	20
Mendoza	404	201	605	117	0	117
Misiones	22	289	311	179	132	311
Neuquén	96	0	96	0	0	0
Río Negro	49	67	116	10	0	10
Salta	90	0	90	114	0	114
San Juan	111	0	111	0	10	10
San Luis	0	0	0	308	0	308
Santa Cruz	113	0	113	66	0	66
Santa Fe	140	393	533	95	19	114
Santiago del Estero	48	10	58	0	0	0
Tierra del Fuego	20	0	20	0	16	16
Tucumán	262	72	334	28	0	28
<b>TOTALES</b>	2378	8110	<b>10.488</b>	1859*	198*	<b>4240*</b>

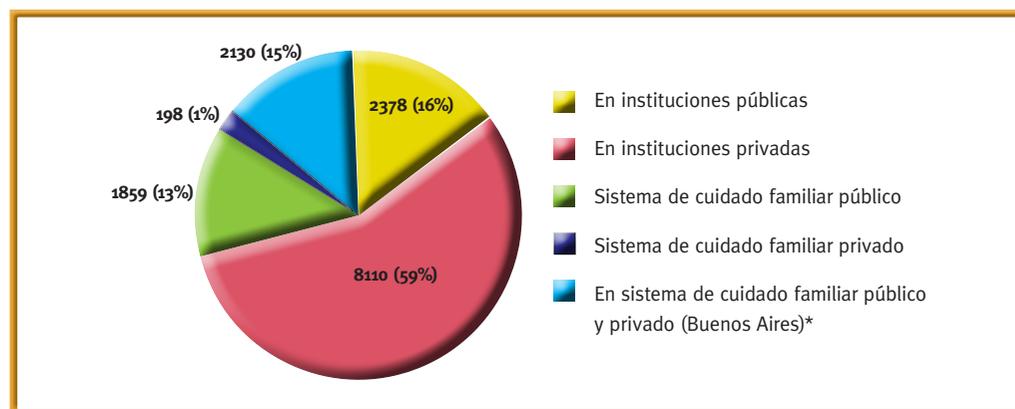
\* Al no contar con información desagregada por sector de gestión para la provincia de Buenos Aires, el total de niños, niñas y adolescentes incluidos en el sistema de cuidado familiar supera la suma de los totales registrados en ambos tipos de gestión.

Fuente: Relevamiento sobre situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina, SENAF – UNICEF

De los 14.675 niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales incluidos en algún dispositivo, la mayoría (10.488) se encuentra alojada en instituciones públicas o privadas, siendo la provincia de Buenos Aires la que concentra en términos absolutos la mayor cantidad de niños, niñas y adolescentes.

El siguiente gráfico resume la información precedente y presenta la proporción de niños, niñas y adolescentes por tipo de dispositivo y sector de gestión.

**GRÁFICO Nº 6. PROPORCIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN TIPO DE DISPOSITIVO Y SECTOR DE GESTIÓN**



\* El dato correspondiente a Buenos Aires se presenta por separado, ya que para esta provincia no se cuenta con información desagregada para los sistemas de cuidado familiar por sector de gestión.

Fuente: Relevamiento sobre situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina, SENAF – UNICEF.

Es posible observar que la mayoría de los niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales (55%) están alojados en instituciones de gestión privada, mientras que el 16% se encuentra alojado en instituciones de gestión pública. Por otra parte, y excluyendo a la provincia de Buenos Aires, el 13% de los niños, niñas y adolescentes se encuentra en sistemas de cuidado familiar público mientras que sólo el 1% en sistemas de cuidado familiar de gestión privada.

Por otra parte, considerando sólo el sector de gestión, los niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales se encuentran alojados en instituciones o incluidos en sistemas de cuidados familiares con la distribución por provincia tal como se muestra en la siguiente tabla.

**TABLA N° 7: PROPORCIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SIN CUIDADOS PARENTALES SEGÚN SECTOR DE GESTIÓN POR JURISDICCIÓN**

Jurisdicción	NNyA en dispositivos públicos	NNyA en dispositivos privados
(Nacional) Programas e institutos de la Senaf	100%	0%
Buenos Aires <sup>6</sup>	Sin datos desagregados	Sin datos desagregados
Catamarca	100%	0%
CABA	0%	100%
Córdoba	26%	74%
Corrientes	100%	0%
Chaco	0%	100%
Chubut	100%	0%
Entre Ríos	48%	52%
Formosa	77%	23%
Jujuy	100%	0%
La Pampa	97%	3%
La Rioja	69%	31%
Mendoza	72%	28%
Misiones	32%	68%
Neuquén	100%	0%
Río Negro	47%	53%
Salta	100%	0%
San Juan	92%	8%
San Luis <sup>7</sup>	100%	0%
Santa Cruz	100%	0%
Santa Fe	36%	64%
Santiago del Estero	83%	17%
Tierra del Fuego	56%	44%
Tucumán	80%	20%
<b>TOTAL</b>	<b>34%</b>	<b>66%</b>

Fuente: Relevamiento sobre situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina, SENAF – UNICEF.

<sup>6</sup> La provincia de Buenos Aires no cuenta con el dato sobre la cantidad total de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales desagregado según las categorías señaladas en la tabla.

<sup>7</sup> En 2004, tras la sanción de la Ley N° IV-0093-2004, se creó en la provincia de San Luis el Registro de Familias Solidarias. De ahí que, la provincia cuenta, como único dispositivo, con los mencionados dispositivos para atender la problemática de los niños, niñas y adolescentes que se encuentren sin cuidados parentales.

Al considerar los datos a nivel nacional, se observa que más de la mitad (66%) de los niños, niñas y adolescentes se encuentran alojados en dispositivos de gestión privada.

Sin embargo, al analizar los datos correspondientes a las 22 provincias para las que se cuenta con información desagregada por sector y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se observa que en 14 de las 23 jurisdicciones la mayoría de los niños, niñas y adolescentes están alojados en dispositivos de gestión pública, destacándose que en 8 de estas la prevalencia del sector público es del 100%.

En el caso contrario, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en la provincia de Chaco, el 100% de los niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales se encuentran en dispositivos de gestión privada.

## DATOS SOBRE INGRESOS Y EGRESOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SIN CUIDADOS PARENTALES A LOS DISTINTOS TIPOS DE DISPOSITIVOS

### Vías de ingreso

A continuación se presenta para cada una de las jurisdicciones la proporción de niños, niñas y adolescentes que han sido institucionalizados, tanto a través de una medida adoptada por el organismo de protección de derechos local (perteneciente al Poder Ejecutivo), como por disposición directa del Poder Judicial (sin dar lugar a la intervención del organismo de aplicación).

**TABLA N° 8: PROPORCIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SIN CUIDADOS PARENTALES SEGÚN VÍA DE INGRESO POR JURISDICCIÓN**

Jurisdicción	Cantidad de NNyA sin cuidados parentales	Vía de ingreso	
		Administrativa	Judicial
Buenos Aires	5958	90%	10%
Catamarca	22	0%	100%
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	1029	90%	10%
Córdoba	1107	0%	100%
Corrientes	565	s/d	s/d
Chaco	1251	81%	19%
Chubut	175	10%	90%
Entre Ríos	381	70%	30%
Formosa	110	36%	64%
Jujuy	94	1%	99%
La Pampa	205	20%	80%
La Rioja	39	0%	100%
Mendoza	722	54%	46%
Misiones	622	0%	100%
Neuquén	96	0%	100%
Río Negro	126	10%	90%
Salta	204	0%	100%
San Juan	121	0%	100%
San Luis	308	45%	55%
Santa Cruz	179	34%	66%
Santa Fe	647	93%	7%
Santiago del Estero	58	55%	45%
Tierra del Fuego	36	89%	11%
Tucumán	362	51%	49%
<b>Total</b>	<b>14.417*</b>	<b>62%</b>	<b>38%</b>

\*El total presentado no incluye a la población residente en algún dispositivo dependiente de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.  
Fuente: Relevamiento sobre situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina, SENAF – UNICEF.

Sólo 9 de las 23 jurisdicciones para las cuales se dispone de información cuentan con una mayoría de ingresos de niños a sus sistemas por disposición administrativa. Cabe destacar que 3 de estas provincias poseen porcentajes casi similares de ingresos tanto por vía administrativa como judicial. Como contraparte, 14 jurisdicciones cuentan con una mayoría de ingresos por vía judicial.

Resulta importante aclarar que en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el porcentaje de ingresos por disposición administrativa representa la cantidad de niños que ingresan a instituciones por resolución del Consejo de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (CDNNyA), organismo de protección de derechos local. Del total de este tipo de ingresos, se aprecia que el 66% es por disposición de este organismo a través de las defensoría zonales descentralizadas, no requiriéndose el control de legalidad (los niños ingresan con autorización de sus progenitores) y el 34% ingresa por resolución del CDNNyA/defensoría zonal requiriéndose a la Justicia de Familia el control de legalidad correspondiente. En los casos en los cuales la autoridad judicial solicita a la autoridad administrativa el ingreso de un niño a una institución, el organismo administrativo da inmediata intervención a la defensoría zonal que corresponda a los fines que se dicte la correspondiente resolución administrativa. Estas situaciones son aisladas y minoritarias.

En relación a la provincia de Chaco, resulta llamativo que la mayoría de los ingresos sean por vía administrativa, ya que la provincia no cuenta con Ley de Protección Integral. No obstante, esto se sustenta en la Ley 4369 llamada Estatuto Jurídico del Menor de Edad y la Familia, promulgada en 1997, que cuenta con el control de legalidad correspondiente.

Particularmente en la provincia de Misiones, en el mes de octubre del 2010, a través del Decreto 1852, se reglamentó la habilitación de los hogares convivenciales y se aprobó la resolución ministerial 471, que reglamenta su funcionamiento. Desde entonces, el organismo administrativo comenzó a acceder a varios de los hogares a los que antes no podría ingresar por tratarse de ONG privadas. Por otra parte, las autoridades provinciales estiman que el número de ingresos por disposición administrativa y judicial no coincide con la cantidad total de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales, porque antes de la sanción de la Ley 26.061, se producían ingresos por acuerdo directo entre las instituciones y las familias de origen de los niños, niñas y adolescentes.

Por su parte, la provincia de San Juan tiene una ley de adhesión a la Ley 26.061 a través de la Ley 7889 de la provincia. Por tal motivo, si bien en los expedientes figura la orden judicial, en la práctica tanto el Juzgado como la Dirección de Niñez deciden el ingreso a estos dispositivos, y tal especificación no consta ni en expedientes judiciales ni en los que tienen los equipos técnicos.

## PRINCIPALES CAUSAS DE INGRESO Y EGRESO

A continuación, se presentan las principales causas de ingreso y egreso de los niños, niñas y adolescentes a los distintos dispositivos. Las provincias han proporcionado esta información a través de un listado en que se expresan de manera jerárquica las principales causas. Dicha información se presenta en la siguiente tabla y se sintetiza por separado en los gráficos ulteriores.

**TABLA N° 9: CAUSAS DE INGRESO Y MOTIVOS DE EGRESO POR JURISDICCIÓN**

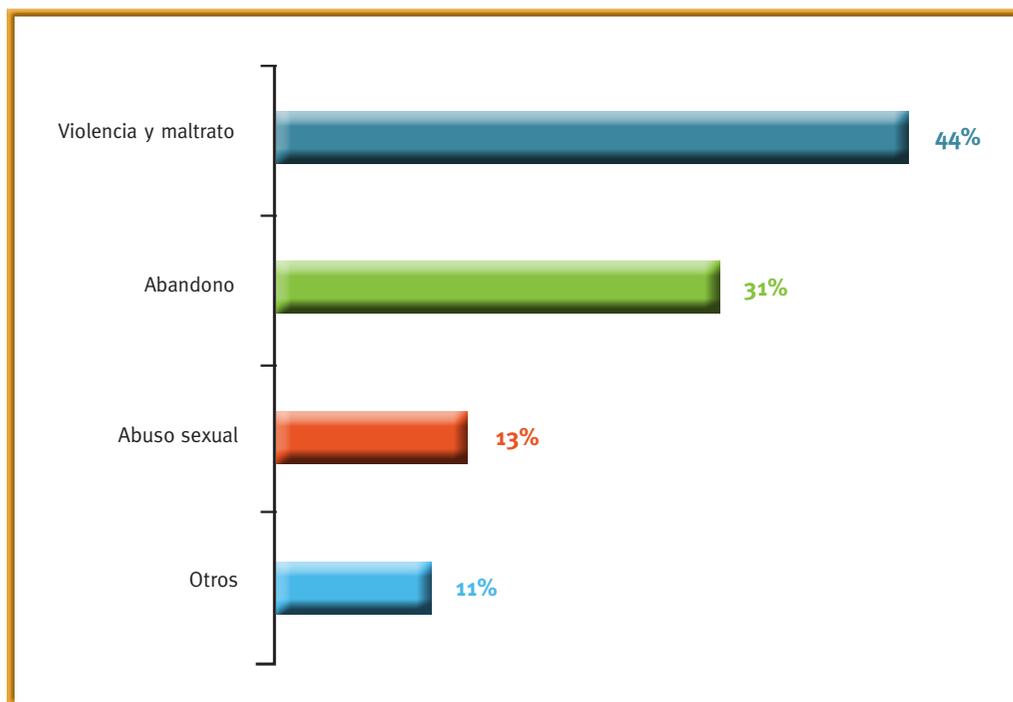
Jurisdicción	Causas de ingreso	Motivos de egreso
Buenos Aires	Violencia familiar Abuso sexual Abandono	Revinculación familiar Mayoría de edad Adopción
Catamarca	Abandono Orfandad Violencia	Revinculación familiar y adopción
CABA	Maltrato Abandono Situación de vulnerabilidad	Revinculación con familia de origen Abandono de programa
Córdoba	Violencia Otros	Egreso autónomo Revinculación familiar
Corrientes	Abandono Abuso sexual	Guardas provisorias Revinculación familiar
Chaco	Abuso Violencia	Mayoría de edad
Chubut	Abandono Maltrato y violencia Otros	Revinculación familiar Mayoría de edad
Entre Ríos	Abandono Violencia	-
Formosa	Abandono Violencia	Revinculación familiar
Jujuy	Abandono Violencia	Familia ampliada
La Pampa	Negligencia y abandono Violencia familiar Abuso sexual	Revinculación familiar Mayoría de edad Adopción
La Rioja	Violencia Abuso sexual Otros	Mayoría de edad (sin proyecto autónomo)
Mendoza	Abuso Violencia Familiar Otros	Revinculación familiar Abandono del sistema de protección
Misiones	Abandono Violencia Abuso sexual	Revinculación familiar Adopción Mayoría de edad
Neuquén	Violencia Otros	Mayoría de edad (proyecto autónomo) Revinculación con familiar de origen
Río Negro	Maltrato y conflictiva vincular Dificultad ejercer función parental	Revinculación con familiar
Salta	Abandono Violencia familiar Padres psiquiátricos	Revinculación familiar
San Juan	Abandono Violencia Abuso	Mayoría de edad Revinculación familiar

Jurisdicción	Causas de ingreso	Motivos de egreso
San Luis	Abandono Violencia Padres privados de libertad/fallecidos	Revinculación familiar
Santa Cruz	Negligencia familiar Abuso Maltrato	Revinculación familiar
Santa Fe	Abuso sexual Maltrato infantil	Revinculación familiar Mayoría de edad (proyecto autónomo) Adopción
Santiago del Estero	Abuso Abandono Alcoholismo de los padres	Revinculación familiar Adopción
Tierra del Fuego	Abandono Violencia Abuso	Mayoría de edad Revinculación familiar
Tucumán	Violencia Otros	Revinculación familiar Adopción Abandono del programa

Fuente: Relevamiento sobre situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina, SENAF – UNICEF.

En el siguiente gráfico se presentan las principales causas de ingreso expresadas en porcentajes.

**GRÁFICO Nº 7. PROPORCIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN CAUSAS DE INGRESO**

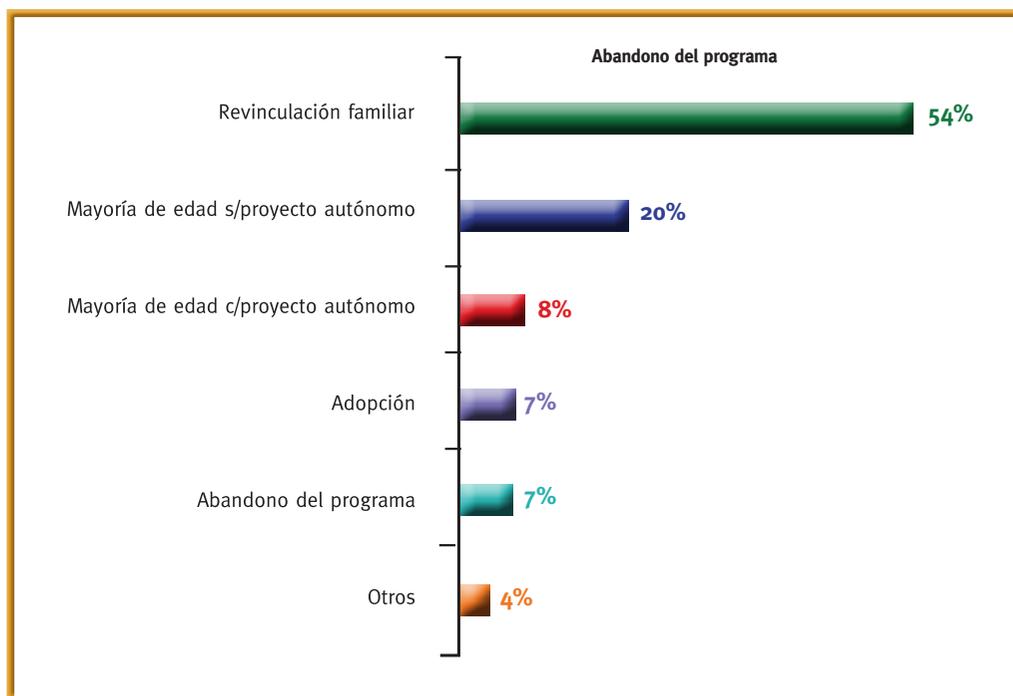


Fuente: Relevamiento sobre situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina, SENAF – UNICEF.

Con respecto a las principales causas de ingreso de niños carentes de cuidados parentales, se encuentran en primer lugar las situaciones vinculadas con violencia y maltrato. En segundo lugar, se observan situaciones de abandono y en tercero, de abuso sexual. Por último, en el 11% restante, en la categoría “Otros”, se encuentran aquellas causas vinculadas con situaciones en las cuales los padres padecen enfermedades de salud mental, consumen sustancias psicoactivas, se encuentran privados de su libertad o han fallecido.

En el siguiente gráfico se presentan los motivos de egreso (en porcentajes).

**GRÁFICO Nº 8. PROPORCIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN MOTIVOS DE EGRESO**



Fuente: Relevamiento sobre situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina, SENAF – UNICEF.

Con respecto a las principales causas de egreso se observa que en primer lugar, con el 54%, se encuentran motivos relacionados con la revinculación familiar. Esta categoría contempla el regreso de los niños, niñas y adolescentes con su familia de origen, extensa y/o ampliada como así también con algún referente afectivo o del ámbito comunitario.

En segundo lugar, los egresos son debido a que los adolescentes han alcanzado la mayoría de edad (ya sea con proyecto autónomo o sin él), y en menor medida, debido a adopciones o al abandono del programa.

# CAPÍTULO 3

## ANÁLISIS DE ALGUNOS DATOS RELEVANTES

En este capítulo, a la luz de los datos presentados, se sintetizarán algunas tensiones entre los componentes del sistema de protección de la niñez.

La multiplicidad de visiones que se ponen en juego al momento de la interpretación y de la aplicación de la Ley 26.061 hace que se conjuguen aspectos sumamente enriquecedores para pensar en términos cualitativos la política de niñez en sus diferentes niveles gubernamentales. En primer lugar, desde una mirada jurídica, se presentan los principales criterios a utilizar en el momento de otorgar contenido a los circuitos administrativos y de contención que desde los organismos del Estado se proyectan hacia los niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales. Luego, desde un enfoque institucional, abordamos algunos aspectos de la compleja relación entre las dependencias administrativas, las judiciales y las organizaciones no gubernamentales.

En relación a las diferentes modalidades de cuidado para los niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales, se advierte sobre las confusiones que puede generar una interpretación unidireccional de los términos “institucionalizar” y “desinstitucionalizar”. Asimismo, sobre las concepciones de familia que subyacen en los distintos actores que intervienen en el diseño y particularmente en la implementación de la política pública.

Desde una perspectiva técnica-profesional señalamos la centralidad que el par “saber-poder” adquiere entre los profesionales, la academia y la función pública. A su vez, sus posibles consecuencias cuando, al momento de tomar decisiones, su uso deviene en rótulos analíticos que se tornan más relevantes que los niños, niñas y adolescentes en sí.

## AUTORIDAD ADMINISTRATIVA Y AUTORIDAD JUDICIAL

A pesar del advenimiento del nuevo paradigma que implicó la ratificación por parte del Estado argentino de la Convención sobre los Derechos del Niño, así como su incorporación a nuestra legislación (art. 75 inc. 22 de la CN) y la adecuación a la ley interna mediante la sanción de la Ley 26.061, aún se encuentran presentes lógicas de acción afines al sistema tutelar. En este sentido, es necesario pensar en términos de una coexistencia fáctica de ambos modelos, expresados, por un lado, en una lógica tutelar asociada a la idea “de la situación irregular del menor” y, por el otro, el paradigma de la protección integral que concibe al niño como sujeto de derechos.

La importancia de la implementación de la Ley 26.061, en el marco de las políticas públicas promovidas por el Estado, se presenta de manera resumida en su artículo 7: “... La familia es responsable en forma prioritaria de asegurar a los niños, niñas y adolescentes el disfrute pleno y el efectivo ejercicio de sus derechos y garantías (...) **Los organismos del Estado deben asegurar políticas, programas y asistencia apropiados para que la familia pueda asumir adecuadamente esta responsabilidad, y para que los padres asuman, en igualdad de condiciones, sus responsabilidades y obligaciones**” (el subrayado nos pertenece).

Asimismo, el art. 9 establece: “Los organismos del Estado deben garantizar programas gratuitos de asistencia y atención integral que promuevan la recuperación de todos los niños, niñas y adolescentes...”.

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

Por su parte, el artículo 39 en relación a las medidas excepcionales señala: “... Son aquellas que se adoptan cuando los niños, niñas y adolescentes estuvieran temporal o permanentemente privados de su medio familiar o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio”. Tienen como objetivo la conservación o recuperación por parte del sujeto del ejercicio y goce de sus derechos vulnerados y la

reparación de sus consecuencias. Estas medidas son limitadas en el tiempo y sólo se pueden prolongar mientras persistan las causas que les dieron origen”.

Finalmente, el artículo 41 enuncia los criterios de aplicación de las medidas:

- a)** La 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 los niños, niñas y adolescentes.
- b)** Sólo en forma excepcional, subsidiaria y por el más breve lapso posible puede recurrirse a una forma convivencial alternativa a la de su grupo familiar, debiéndose propiciar, a través de mecanismos rápidos y ágiles, el regreso de los niños, niñas 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 los niños, niñas y adolescentes, y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico. Estas medidas deberán ser supervisadas por el organismo administrativo local competente y judicial interviniente.
- c)** Las medidas se implementarán bajo formas de intervención no sustitutivas del grupo familiar de origen, con el objeto de preservar la identidad familiar de las niñas, niños y adolescentes.
- d)** Las medidas de protección excepcional que se tomen con relación a grupos de hermanos deben preservar la convivencia de los mismos.
- e)** En ningún caso las medidas de protección excepcionales pueden consistir en privación de la libertad.
- f)** No podrá ser fundamento para la aplicación de una medida excepcional, la falta de recursos económicos, físicos, de políticas o programas del organismo administrativo.

En este contexto, y teniendo en cuenta las observaciones derivadas del relevamiento, es posible advertir la tensión que se establece entre la autoridad administrativa y la autoridad judicial en cuanto a quién tiene la responsabilidad de adoptar la medida de protección excepcional.

Como parte del relevamiento, se constatan las recurrentes dificultades que los responsables de los organismos de aplicación remarcan respecto de su relación con el Poder Judicial. A través de las entrevistas, se observa que los responsables de los organismos de aplicación consideran, en la mayoría de los casos, que “el Poder Judicial sigue siendo tutelar”.

Esta enunciación da cuenta de una de las ficciones que atraviesa el campo discursivo generando obstáculos en la práctica cotidiana. En numerosas ocasiones se advierte que los profesionales y responsables de los órganos administrativos de protección de derechos locales y de la justicia se reconocen como partes enfrentadas.

El objetivo del trabajo integral y transversal que propone la Ley 26.061 se desdibuja en disputas que no contribuyen a mejorar la calidad del sistema, frente al Poder Judicial, asociado socialmente a una idea de autoridad estable y tradicional que encarna una fuerza simbólica que produce efectos ordenadores en la comunidad.

En este contexto, en algunos casos, la autoridad administrativa de protección de derechos queda relegada en sus posibilidades reales de decisión. Estas disputas institucionales se fundamentan en certezas culturalmente instaladas que expresan distribuciones de poder y supuestas atribuciones a cada estamento del Estado.

Es dable observar que estas situaciones se ven más agudizadas en aquellas provincias que sólo han adherido a la Ley 26.061 o aún no cuentan con su propia ley; y se ve una mejor resolución de cada uno de los casos y del funcionamiento del sistema en general en aquellas que han alcanzado la sanción de su propia ley.

En estas últimas provincias es en donde se registran altos porcentajes de medidas de protección integrales y excepcionales tomadas exclusivamente por el juez o por el Tribunal de Familia o de Menores.

## LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES SIN CONVENIO CON EL ESTADO QUE ALOJAN NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SIN CUIDADOS PARENTALES

En todo el país existen actualmente prestadoras privadas que alojan niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales y que no tienen ningún tipo de convenio o de supervisión por parte del Estado. Según surge de este relevamiento, estas organizaciones alcanzan sólo al 12% del total de dispositivos.

La inexistencia de una relación formal de estas organizaciones con los poderes ejecutivos (municipal, provincial o nacional) implica la falta de control y/o monitoreo de la tarea que desarrollan. Esta situación obstaculiza el acceso a la información cuantitativa y establecer con precisión las instituciones que con estas características funcionan en nuestro país.

En las entrevistas mantenidas con los responsables de las áreas de niñez, adolescencia y familia de cada provincia se obtuvo información sobre algunos casos específicos que nos permiten presentar datos sobre sus características y dinámicas de trabajo.

Muchas de estas organizaciones funcionan sobre la base de sus propias normas y sus propias interpretaciones de la legislación vigente que, en ocasiones, está en contradicción con la Ley 26.061 y con la CDN. Como ejemplo de esto, se puede reseñar que las tareas de revinculación con la familia de origen se “consideran estériles”.

Los argumentos que sustentan esta postura, aunque varían en cada organización, por lo general reposan sobre una fuerte estigmatización de las familias de origen, presuponiendo que es imposible que una familia que no ha podido hacerse cargo de su hijo en un momento determinado pueda asumir esa responsabilidad en algún otro momento. Además, reciben derivaciones directas por parte de los jueces sin dar intervención a la autoridad de aplicación de la Ley 26.061 y de las respectivas leyes provinciales de protección integral.

También se ha observado que estas prestadoras privadas carecen de equipos técnicos adecuados y las tareas son realizadas por personal voluntario sin formación específica. Esta condición deja librada al azar la atención de los dispositivos, se carece de criterios profesionales y también de relaciones laborales estables que comprometan a los trabajadores con las actividades que es preciso desarrollar para dar respuestas adecuadas a los niñas, niños, adolescentes y sus familias. En otros casos, existen equipos técnicos conformados por profesionales contratados por las Organizaciones no Gubernamentales que se encuentran condicionados por las directrices predeterminadas por la institución que los emplea.

### Institucionalización vs. desinstitucionalización

Se ha observado a lo largo de las entrevistas realizadas durante el relevamiento que existe una interpretación reduccionista de la Ley 26.061 acotada en “lograr la desinstitucionalización de los niños”. Este discurso puede –y de hecho sucede– generar malos entendidos, sobre todo cuando conduce hacia una conclusión apresurada que indica que eliminando las instituciones se logra la desinstitucionalización.

La institucionalización no es un aspecto negativo per se, pero se transforma en una práctica desdeñable cuando se utiliza indiscriminadamente o cuando se aplica como primera y única forma de abordar la situación particular de un niño y su familia. Se hace necesario plasmar, en este sentido, una distinción fundamental que existe entre la institucionalización como medida compulsiva, acrítica e indiscriminada, y otra interpretación posible sobre las instituciones, aquella que indica que las estatales son necesarias y deben estar al servicio del sistema de protección integral, como recursos de calidad del estado disponibles y de *ultima ratio* para restituir los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

En este sentido, es preciso remarcar la necesidad de que el Estado provea y fomente sus instituciones relativas a la niñez, alentando nuevas y mejores condiciones tanto en términos de recursos humanos como materiales, pero ya no para utilizarlos como espacios de “internación” compulsiva de niños, niñas y adolescentes (tal como se practicaba en el modelo tutelar), sino para que puedan ser recursos disponibles, devenidos en

“lugares” respetuosos para el alojamiento y cuidado temporario de los niños hasta tanto se restituyan sus derechos, a través de la vinculación familiar, la adopción o un proyecto de vida autónomo.

Finalmente y en consecuencia con lo antedicho, es preciso distinguir que institucionalizar no es necesariamente sinónimo de “modelo tutelar”. Se trata de ver cómo se institucionaliza, en qué casos, con qué argumentos y luego analizar cómo funciona cada lugar de alojamiento o dispositivo, cuántos profesionales lo integran, cuántos chicos se alojan allí, y sobre todo, cómo trabajan y en pos de qué objetivo.

### Las diferentes concepciones de “familia”

Es necesario señalar que algunas de los problemas centrales que se han identificado tienen que ver con el trabajo que se realiza con las familias de origen, más concretamente con las distintas formas de abordar la denominada *revinculación familiar*, las estrategias, los planes de trabajo y los presupuestos que se ponen en juego en esta tarea.

A lo largo del mapeo realizado, se ha observado en algunos casos la vigencia de un estereotipo de familia que es recurrente en algunos de los discursos y opiniones de los profesionales, técnicos y operadores de los organismos del Poder Ejecutivo encargados de dar respuesta a las situaciones de niños, niñas y adolescentes así como en los equipos interdisciplinarios del Poder Judicial y el ministerio público.

Existe una serie de prejuicios e ideales respecto de qué características constituyen una “familia” que son previos e “impermeables a la experiencia”. Lo cierto es que el “ideal” de familia del operador administrativo o judicial no siempre coincide con las familias reales de los niños y niñas. En consecuencia, estos presupuestos imposibilitan analizar caso por caso y la evaluación de cada situación en su singularidad. Si bien existen determinados parámetros básicos en la constitución de una familia, no se trata de una acumulación de rasgos estandarizados.

La vigencia de tales estereotipos y su fuerza como principios rectores del accionar en los distintos niveles de los organismos de aplicación provinciales en materia de niñez, dan como resultado la aplicación acrítica de las mismas respuestas y los mismos criterios de evaluación para todos los niños, niñas y todas las familias.

Existe una gran heterogeneidad de formas posibles de familias y en este sentido, es dable sostener que la familia es universal, pero las formas que puede adquirir son diversas, y están cultural e históricamente sostenidas, tal como lo señala la Ley 26.061.

Se observa una tendencia a reducir esta heterogeneidad a un modelo único, a un ideal en torno al cual se despliegan una serie de prejuicios que obstaculizan no sólo la visibilización de cada caso en particular, sino también la respuesta oportuna y eficaz. Esta práctica debilita las potencialidades que en cada caso existen para la promoción del derecho a la convivencia familiar y comunitaria. Es preciso aplicar estándares de calidad de intervención, sin perder de vista la singularidad de cada niño, niña, adolescente y su familia, y desde allí buscar respuestas apropiadas.

Resulta de suma importancia promover la reflexión por parte de los equipos técnicos en todo el país acerca del arraigo existente hacia un estereotipo de familia y su disonancia con la diversidad de formas familiares. Los profesionales que componen cada uno de los equipos tienen un vasto conocimiento de la multiplicidad de situaciones que se dan cotidianamente. Sería fructífero partir de ese conocimiento para reflexionar sobre la multiplicidad de respuestas que cada caso singular, en su diversidad, puede precisar.

### Los profesionales, la academia y la función pública

La homogeneidad discursiva que fundamenta las teorías transmitidas por la “universidad” propicia, en términos generales, la formación de profesionales alejados de las problemáticas comunitarias. Repensar las categorías teóricas que fundamentan la transmisión de conocimientos en las instituciones de edu-

cación superior e interrogar el estatuto práctico de dichas teorías en la realidad se presenta como una necesidad constante de los equipos técnicos. Es importante abrir la discusión sobre la aplicación de la lógica académica-universitaria en la función pública.

Se ha podido observar cómo las teorías psicológicas universitarias acerca de la niñez y la adolescencia están articuladas bajo lógicas evolucionistas que desconocen las realidades sociohistóricas de la comunidad. Es posible visualizar estas falencias en las denominadas “evaluaciones” profesionales que los equipos técnicos realizan como fundamento de sus decisiones sobre la acción con un niño o adolescente y su familia de origen. Muchas veces se pretende acomodar la realidad a las teorías profesionales, portadoras de supuestas neutralidades objetivas, ignorando la complejidad singular y social de cada niño.

En este sentido, el uso acrítico de evaluaciones psicométricas y proyectivas que demostrarían grados de inteligencia, aptitudes subjetivas, recursos emocionales disponibles, que derivan en enunciados acerca de, por ejemplo, la función materna o paterna que articula una familia, estrechan la posibilidad de contar con un marco de análisis más consistente e integral.

En consecuencia, las familias evaluadas se transforman en tanto “objeto de estudio” en una mera constatación de las certezas profesionales, reproduciendo estigmatizaciones y utilizando el recurso de la deshistorización para confirmar teorías académicas.

### Etiquetamientos y dilación de los tiempos

Es habitual leer informes o evaluaciones en los cuales se realiza un uso abusivo de nominaciones tales como: ADD, psicosis o TOC, entre otras, que no resultan adecuados para favorecer el trabajo desde la singularidad de cada niño y de cada adolescente, aunque parecen garantizar “el saber” del profesional. Es necesario promover modalidades que consideren a los niños, niñas y/o adolescentes seres singulares, únicos e irrepetibles, con una historia y un deseo de sí mismos.

Este tipo de proceso de evaluación concluye en un etiquetamiento del niño o la niña sin tener en cuenta las circunstancias en las que se encuentra. Esta etiqueta, la mayoría de las veces, no es transitoria y no cesa con las medidas adoptadas por los responsables en efectivizar el cumplimiento de la ley. Por lo general, se convierte en una marca que lo acompañará a lo largo de su vida.

Aún con el riesgo de caer en errores metodológicos, es importante tomar ese conjunto de categorías y utilizarlo para transformar la realidad de cada niño y/o adolescente, y no para solidificarla detrás de un nombre estandarizado, que en muchas ocasiones no hace más que perjudicar al niño o niña a quien se nombra.

El tiempo es una variable a considerar y debe estar presente en toda intervención en la que se intente resolver la vida de todo niño, niña o adolescente y su familia. La indefinición de situaciones que ameritan tomar resoluciones en los tiempos apropiados repercute en contra de su interés superior, que es ni más ni menos que vivir en un medio familiar en el cual pueda desarrollarse.

Se ha observado, por ejemplo, que las revinculaciones con la familia de origen suelen ser pautadas con una periodicidad de 15 a 30 días, pero el vínculo no se compone, las situaciones jurídicas no se definen, el niño crece en este contexto y ve transcurrir su vida dentro del cuidado institucional. Cada año que pasa al cuidado institucional, disminuyen las posibilidades de ser incluido en un medio familiar, sea en su familia de origen o en el caso de no ser posible, en una familia adoptiva.

El diseño de estrategias a corto o mediano plazo —que dependerá de cada situación particular— y la evaluación de su implementación en forma periódica, permitirán revisar la procedencia de dichas estrategias, sus resultados, el diseño de propuestas superadoras y de este modo evitar caer en diseños de intervención estancos que impiden tomar las decisiones necesarias para devolver al niño su derecho a crecer y a desarrollarse en familia.

# CAPÍTULO 4

## CONCLUSIONES, DESAFÍOS Y PROPUESTAS

## A MODO DE CONCLUSIÓN

De los 40.117.096 habitantes que hay en la República Argentina, 12.333.747 son niños, niñas y adolescentes que constituyen el 30,75% de la población. Sobre ese total, 14.675 son niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales

Se concluye entonces que 1 de cada 1000 niños, niñas y adolescentes se encuentra sin cuidados parentales y con algún tipo de abrigo en la República Argentina.

Este resultado, inferior al esperado atento a las estimaciones de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, y de otros organismos públicos y privados, nos coloca en una posición alentadora al momento de avanzar en políticas de restitución de derechos. El desafío de encontrar respuestas a cada una de las situaciones en las que se encuentran, en particular la de los niños y niñas que llevan largo tiempo institucionalizados, es cuantitativamente viable, aunque sea de las situaciones más complejas. Se trata de optimizar aún más las políticas y las acciones de todos los actores del sistema de protección de derechos tanto a nivel local, provincial y nacional.

Las proporciones de varones y mujeres menores de 18 años sin cuidados parentales resultaron iguales a las que surgieron a nivel nacional en el censo 2010: 49% mujeres y 51% varones. Frente a este dato, afortunadamente, estamos en condiciones de aseverar que el ingreso de niños, niñas y adolescentes a dispositivos de cuidado alternativo a la familia, así como la permanencia en estos, en principio no tendría vinculación directa con dicha categoría.

La información recabada señala que el 45% de los niños, niñas y adolescentes institucionalizados tiene entre 13 y 17 años de edad. Por otra parte, se observa que los niños de 0 a 5 años constituyen un 26% del total. Estos datos dan cuenta de varias cuestiones. Que los adolescentes ingresaron de pequeños a lo que antes se denominaba “el sistema”, lo que indica en algunos casos los tiempos prolongados de permanencia en las instituciones. Pero también es importante destacar que en los últimos años ingresan menos niños y niñas “al sistema tutelar o asistencia” y que la franja que corresponde a la concurrencia a la escuela primaria es menor en la actualidad; es así que podríamos aproximar como conclusión que la escuela es un ámbito contenedor y de apoyo familiar.

Otra cuestión a destacar es la carencia, en algunas provincias, de información respecto de los hoy adolescentes que ingresaron al sistema de cuidado institucional previamente a la sanción de la Ley 26.061, en el año 2005.

Según los resultados, la mayor cantidad de niños, niñas y adolescentes del país sin cuidados parentales se encuentra alojada en instituciones privadas. En segundo lugar, están los hogares o instituciones públicas. De los primeros, afortunadamente la mayoría mantiene algún tipo de convenio con el Estado provincial, lo que permite la asistencia técnica y la supervisión por parte de los órganos de aplicación. Las familias de acogimiento (o modalidades similares), constituyen la mayor cantidad de dispositivos, si bien sólo alojan al 13% de la población relevada.

El hallazgo más relevante de este trabajo es la confirmación de que aún existen tensiones entre el Poder Judicial y el administrador, principalmente en relación al momento de determinar quién adopta la medida de protección excepcional. En concordancia con este dato, en las provincias donde más se evidencia la tensión es mayor la injerencia del Poder Judicial frente al Poder Ejecutivo en relación a la adopción de medidas excepcionales. La situación actual nos muestra que transcurridos varios años de la sanción de Ley 26.061 continúa existiendo una gran cantidad de ingresos determinados por el Poder Judicial. Esto impacta definitivamente en el funcionamiento del nuevo sistema creado por esta ley y sus similares provinciales, en las que se establece que los órganos administrativos de protección son los que deciden la medida y luego el Poder Judicial realiza el control de legalidad en su función de garante. No obstante, la adecuación normativa en las distintas provincias del país y el debate que ellas conllevan demuestran una perspectiva favorable para revertir esta situación.

Las condiciones materiales y edilicias de la importante cantidad de lugares de alojamiento visitados o albergues, salvo alguna excepción aislada, es buena. Ya no se registra a nivel masivo el megainstituto u hogares con gran número de niños y niñas. Debe recordarse que este tipo de instituciones solía alojar entre 300 y 400 niños, niñas y adolescentes.

En el caso en que se han detectado que las condiciones edilicias y de trato hacia los niños, niñas y adolescentes no respondían a los estándares mínimos exigidos para su atención, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, a través de la Dirección Nacional de Promoción y Protección Integral, implementó en forma inmediata acciones tendientes a revertir las situaciones detectadas. Se firmaron convenios específicos mediante los cuales se realizaron transferencias de dinero con el objeto de remover dichos obstáculos, y restituir y promover los derechos de dichos niños y niñas.

La causa de ingreso a las instituciones por la mera pobreza ha sido superada. Sin embargo, es de destacar que los niños, niñas y adolescentes pertenecen a las clases más vulnerables de la sociedad.

La mayor causa de ingreso es la violencia, el maltrato y en mucha menor medida, el abuso sexual. Al momento de profundizar el porqué de este aumento es fácil advertir que a nivel judicial ante este tipo de situaciones está más facilitada la separación del niño de su medio familiar que la exclusión del hogar del agresor. Una de las razones posibles de este hecho es la inadecuada aplicación de las normas relativas a la protección de la niñez, en demérito de las de protección de la violencia intrafamiliar o domiciliaria.

En relación a los tiempos de permanencia y las distintas modalidades de alojamiento de los niños, niñas y adolescentes, es posible concluir que el acogimiento familiar en sus distintas formas no ha colmado las expectativas que se tuvieron respecto de él en los años 90. Por el contrario, en muchos casos, el Poder Judicial “descansa” cuando un niño permanece con una familia de acogimiento. De esta manera, el tiempo de permanencia se prolonga sin resolver su situación vincular, social, afectiva y jurídica. Tampoco ha garantizado un mejor trabajo de los equipos con las familias de origen a los fines de la vinculación. En algunas provincias es muy marcada la “sustitución” de la familia de origen por la de acogimiento y en casi todo el territorio el peso económico malogra los fines que se pretendieron alcanzar al diseñar una modalidad más “familiar” y menos “institucional”.

Afortunadamente, aunque perdura aún la cultura del paradigma tutelar, en todos las provincias se encuentra instalado un interesante debate sobre las nuevas prácticas que implican la adopción de un modelo más justo, igualitario y respetuoso de los derechos de los niños y las niñas y sus familias. En términos generales, se constataron buenas condiciones de alojamiento. En todos los casos (instituciones o sistemas de cuidado familiar tanto públicas como privadas), está garantizado el acceso a la salud, educación, documentación y demás derechos sociales como la Asignación Universal por Hijo, de corresponder, y pensiones asistenciales en casos de discapacidad.

## DESAFÍOS

- Seguir trabajando en las políticas de promoción y prevención, que han favorecido la disminución de medidas que causen la separación de los niños, niñas y adolescentes de su familia y su comunidad.
- Resolver cuál es el órgano del Estado competente a los fines de decidir cuándo un niño, niña o adolescente debe ser separado de su familia de origen; y en caso de que esta sea la mejor decisión, cuál es el lugar indicado donde pueda desarrollarse.
- Avanzar en las reformas legislativas a fin de que todas las provincias sancionen su propia ley de Protección Integral de los Derechos de niños, niñas y adolescentes.

- Trabajar en políticas de promoción, prevención y atención de todo tipo de violencias contra los niños, niñas y adolescentes, incluyendo el castigo corporal con fines supuestamente correctivos y el abuso sexual.
- Profundizar el debate sobre *la cuestión del tiempo* en relación a las medidas (tanto integrales como excepcionales), teniendo en cuenta que el tiempo de los adultos y de las instituciones en general vulnera los derechos de los niños y niñas.
- Trabajar sobre los prejuicios que aún se evidencian tanto en funcionarios como operadores, en las familias de acogimiento o en los directivos de Organizaciones no Gubernamentales en relación a que las familias de origen de los niños, niñas y adolescentes “no saben, no quieren, no desean”.
- Profundizar la sensibilización respecto de la situación de niños, niñas y adolescentes con problemas severos de salud. Es necesario advertir las grandes dificultades que encuentran los organismos de protección para promover su egreso. Tanto con su familia de origen como en adopción.

## PROPUESTAS

1. Diseñar protocolos referenciales de intervención que establezcan quién, cómo, cuándo y por qué se toman medidas de protección, en especial aquellas en relación a la separación de los niños de sus familias, de tal modo que se reduzcan los márgenes de discrecionalidad. En la aplicación de estos, se deberá tener en cuenta siempre la singularidad de cada caso.
2. Impulsar campañas de sensibilización promoviendo el buen trato hacia los niños en los medios masivos de comunicación.
3. Realizar un mapeo nacional de servicios de atención a niños, niñas y adolescentes que han sufrido algún tipo de violencia, como herramienta para alcanzar la óptima articulación entre los diferentes recursos existentes, tanto públicos como privados, y su fortalecimiento.
4. Promover la correcta aplicación de las leyes provinciales de prevención y protección contra la violencia intrafamiliar o doméstica que prioricen los derechos de niños y niñas, y la convivencia familiar, evitando la toma de medidas de excepción.
5. Definir estándares de calidad según el tipo de dispositivo de abrigo y de acuerdo con los niños, niñas o adolescentes que allí se alojan, que permitan un acompañamiento y una supervisión basados en pautas comunes que garanticen los derechos de los niños y niñas en estas circunstancias.
6. Crear áreas de supervisión dentro de los órganos administrativos de protección de derechos, responsables de la adopción de medidas excepcionales, para el monitoreo permanente de la pertinencia o no de la continuidad de las medidas excepcionales adoptadas, más allá del control de legalidad de la autoridad judicial competente.
7. Generar instancias de supervisión profesional, en cada provincia y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para acompañar a los equipos técnicos que se desempeñan en los dispositivos que alojan niños, niñas o adolescentes.

**8.** Promover una normativa a nivel federal que permita que los organismos administrativos de protección estén facultados para la supervisión y el monitoreo de Organismos no Gubernamentales o instituciones privadas que albergan niños, niñas o adolescentes (tengan o no convenio con alguna área estatal) a fin de contar con la mayor información institucional posible, dado que en la actualidad, en los casos en que no existe este convenio, esta resulta fragmentada o inexistente.

**9.** Crear una base nacional de datos estandarizada en el marco del SIIPPNAF sobre la situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales que permita el intercambio periódico de información en relación a la situación actualizada de cada niño y niña. A tal fin, deberían suscribirse convenios con las distintas jurisdicciones provinciales.

**10.** Promover la adopción de niños, niñas y adolescentes cuando se hubiese agotado toda posibilidad de revinculación con la familia de origen, teniendo en cuenta sus tiempos vitales.

**11.** Propiciar espacios institucionales de formación que incluyan diferentes actores del sistema de protección (organismos de protección y Poder Judicial). Estos deberían contemplar la reformulación de algunas categorías conceptuales con las que se abordan las problemáticas de la niñez y la adolescencia que impacten en mejores prácticas, sobre todo en el trabajo con las familias de origen y con la comunidad de cada niño, niña y adolescente.

# ANEXOS

## MEMORANDO 86/2006 DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE DERECHOS DEL CONSEJO NACIONAL NIÑEZ ADOLESCENCIA Y FAMILIA

A fin de una mejor adecuación de las prácticas institucionales al imperativo de la nueva Ley N° 26.061 en todas las áreas dependientes de esta Dirección Nacional de Derechos deberá darse estricto cumplimiento, a partir del día 7 de agosto de 2006, a los siguientes lineamientos en orden a una correcta aplicación de los preceptos contenidos en los arts. 33 a 41 del citado cuerpo legal:

### 1) INTERVENCIONES RELACIONADAS CON NIÑOS, NIÑAS O ADOLESCENTES QUE CONVIVEN CON SU GRUPO FAMILIAR (DE ACUERDO A LO ESTABLECIDO POR EL ART. 7, ANEXO I, DECRETO 415/06).

1.1. Si existe expediente judicial en trámite de “protección de persona” o “protección especial” deberá requerirse el inmediato archivo de las actuaciones. En esa misma petición deberá solicitarse al juzgado interviniente informe si respecto del niño, niña o adolescente se han adoptado alguna o algunas medidas cautelares que mantengan vigencia. Para el caso de que no haya pronunciamiento judicial en el término de quince días, deberá reiterarse el mismo e informar a esta DND por la vía jerárquica.

1.2. Cualquiera sea la resolución judicial que se adopte respecto de la petición señalada en el punto anterior, deberá dejarse de remitir informes a juzgados y/o defensorías.

1.3. En caso de que, mediante oficio, algún juzgado y/o defensoría requiera que se continúen remitiendo informes, deberá elevarse la actuación por la vía jerárquica a esta Dirección Nacional, a fin de que se indique temperamento a seguir.

1.4. Los operadores que continúen interviniendo en el caso deberán seguir efectuando informes periódicos a la superioridad de los que se desprenda con claridad: estrategia a desarrollar, objetivos propuestos, tiempos estimados para el cumplimiento de las metas.

1.5. La coordinación respectiva es responsable del cumplimiento de los lineamientos expuestos. Asimismo la coordinación deberá adoptar recaudos para fortalecer los mecanismos de supervisión de los casos que se asisten. La coordinación informará a la brevedad a esta Dirección la modalidad de supervisión adoptada, si se han efectuado cambios respecto de la misma, y la periodicidad y el contenido con que se requieren los informes.

### 2) INTERVENCIONES RELACIONADAS CON NIÑOS, NIÑAS O ADOLESCENTES QUE HAYAN SIDO SEPARADOS DE SU MEDIO FAMILIAR Y SE ENCUENTREN ACTUALMENTE INCLUIDOS EN ALGUN DISPOSITIVO DE MODALIDAD RESIDENCIAL O FAMILIAR ALTERNATIVO (SITUACION EQUIPARABLE A LA PREVISION DEL ART. 39 LEY 26.061).

2.1. Deberá remitirse, con relación a cada niño, niña o adolescente, nota al juzgado interviniente que contenga:

- a) Solicitud de recaratulación del expediente como “protección especial” o “medida excepcional” (art. 39 Ley N° 26.061) en los casos en que tramite como “protección de persona”.
- b) Solicitud de que se informe al CONNAF si respecto del niño, niña o adolescente, además de la medida excepcional de separación del grupo familiar de origen, se han adoptado alguna o algunas medidas cautelares que mantengan vigencia (prohibición de contacto con alguna persona, autorización o denegatoria de visitas, etc).
- c) Pronunciamiento respecto del caso en los términos del art. 39 y 40 de la Ley N° 26.061 y del art. 39 del Anexo I del Decreto 415/06. El informe que se requiere deberá postular, fundadamente, si la medida excepcional debe ser revocada o si debe mantenerse vigente, en ambos casos de manera fundada. En los casos en que proponga la continuidad de la medida deberá explicitarse con claridad estrategia a desarrollar, objetivos propuestos y tiempos estimados para el cumplimiento de las metas, teniendo presente el límite temporal establecido por el decreto reglamentario (plazo máximo de 90 días, según art. 39, Anexo I, Decreto 45%/06).

2.2. No deberá requerirse ningún tipo de autorización judicial para el desarrollo de las actividades cotidianas que realizan los niños, niñas y adolescentes asistidos. Sólo se requerirá que la autoridad judicial autorice: salidas del país, vinculación o contacto con personas respecto de las que exista alguna limitación judicial expresa y notificada, y prácticas médicas en las que la autoridad sanitaria requiera el consentimiento de los representantes legales.

Para el caso en que el niño deba ausentarse del lugar donde se alberga por un lapso prolongado se deberá informar al Juzgado a los efectos del ejercicio del deber de supervisión del art. 41 inc. B “in fine” de la Ley 26.061.

### **3) ADOPCION Y/O PRORROGA DE MEDIDA EXCEPCIONAL.**

3.1. Para la postulación de toda medida excepcional, deberá actuarse de acuerdo con lo previsto por la Ley 26.061 (arts. 39 a 41) y el Decreto Reglamentario N° 415/06 (arts. 39 y 40 del Anexo I), lo que implica:

a) Tenga o no el niño o adolescente legajo abierto en el CONNAF o causa judicial en trámite, la medida se postulará consignando: medidas no excepcionales dispuestas con anterioridad, identificación del o los derechos vulnerados y los fundamentos de la necesidad de separar al asistido de su grupo familiar, estrategia a desarrollar, objetivos propuestos y tiempos estimados para el cumplimiento de las metas. En el caso en que la medida excepcional deba ser ejecutada por otra área deberá coordinarse con esta antes de efectuar la propuesta.

b) Antes del vencimiento del plazo por el que se adoptó la medida o a los 90 días, el programa o coordinación deberá proponer el cese o la prórroga de la medida realizando un informe que contenga lo requerido en el punto a).

c) Tanto para la adopción de la medida excepcional como para la prórroga de la misma, el área interviniente elevará la propuesta fundada por vía jerárquica a la DND y, con el visto bueno del Director, se remitirá al Dpto. de Asistencia Jurídica para su fundamentación jurídica y remisión al juzgado correspondiente.

### **4) DERECHO A SER OIDO.**

4.1. Tanto en las intervenciones por medidas ordinarias como por medidas excepcionales deberá tenerse especialmente en cuenta el derecho del niño a ser oído y a que su opinión sea tenida especialmente en cuenta.

4.2. En los informes que se incorporen al legajo y en los actos fundados a que se refiere en los puntos 1.4, 2.1.c) y 3.1. a) y c) deberá dejarse expresa constancia sobre si se ha escuchado al niño y cuál es su requerimiento.

4.3. Si la propuesta que realiza el área no coincide con la opinión del niño deberá fundarse el porqué de dicha proposición.

## DECLARACIÓN CONSEJO FEDERAL DE NIÑEZ ADOLESCENCIA Y FAMILIA (SESIÓN 15-12-2006)

BALANCE AÑO 2007

### Declaración del CONSEJO FEDERAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA

En cumplimiento del mandato de la Ley N° 26061 en su Capítulo II, las autoridades de los órganos de protección de derechos de las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, constituyen y fundan el CONSEJO FEDERAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA, dando un paso histórico en lo que se refiere a políticas de infancia en la REPUBLICA ARGENTINA.

La reconstrucción de una Argentina devastada por la persistente aplicación de las políticas inspiradas en el neoliberalismo debe fundarse en la perspectiva del pleno respeto a los derechos humanos, sociales, económicos, culturales y políticos, considerando que la paz social, el respeto a la ley, a la defensa de la vida y la dignidad son derechos inalienables de todos los argentinos.

La protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes no puede entenderse con independencia de las condiciones generales del acceso a los derechos del conjunto de los ciudadanos en el desarrollo histórico de la sociedad. Habida cuenta del deterioro constante de aquellas, a partir del proceso iniciado en 1976 por la dictadura militar y del impacto sufrido luego de la profunda crisis de 2001 que agravara de manera inédita los padecimientos de amplios sectores de la población, la tarea de reconstruir desde los cimientos el acceso pleno a la ciudadanía para nuestra infancia es un desafío de primer orden.

Sabemos que el Estado debe actuar como principal responsable en la reparación de las desigualdades sociales en un trabajo permanente de integración e inclusión, creando oportunidades para el acceso universal e igualitario a la educación, la salud, la vivienda, promoviendo el progreso social en el esfuerzo y el trabajo de cada uno. Nuestras políticas de desarrollo social deben reconocer a la familia como eje de inclusión social y a las personas en tanto ciudadanos y actores partícipes, no como beneficiarios pasivos.

La protección de la infancia requiere de la planificación y ejecución de políticas y acciones intersectoriales y multidisciplinarias que atraviesen el conjunto de las áreas gubernamentales en todos los niveles y también del compromiso y la participación de la sociedad toda en realizar los máximos esfuerzos para el cuidado de la niñez y la adolescencia.

Con la nueva Ley 26061 y sus decretos reglamentarios nos encaminamos al abordaje de las políticas de infancia reconociendo a niñas, niños y adolescentes como sujetos plenos de derechos, abandonando la vieja doctrina de la situación irregular y las prácticas tutelares.

Las autoridades de infancia abajo firmantes, reunidas en el CONSEJO FEDERAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA, ratificamos nuestro compromiso de:

a) Profundizar el proceso de transformación institucional y la promoción de adecuaciones normativas a nivel nacional, de las provincias y municipios, de manera que nuestras instituciones y marcos jurídicos sean armónicos y respetuosos de los derechos, principios y garantías consagrados en la CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO.

b) Adoptar formas organizativas en todos los niveles de la administración, que aseguren un vigoroso sistema de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, que promueva el acceso universal a derechos y tenga capacidad de acción efectiva y adecuada ante la amenaza o vulneración de los mismos, reconociendo en nuestras intervenciones las particularidades de cada comunidad.

c) Promover la participación de la comunidad a través de las organizaciones de la sociedad, en la elaboración y ejecución de las políticas de promoción, prevención y/o restitución de derechos, y el ejercicio del derecho a ser oído y el derecho a la participación de los niños, niñas y adolescentes.

d) Reforzar los procesos de revisión y transformación de las prácticas institucionales para con los niños, niñas y adolescentes, ajustándolas al modelo de la protección integral, evitando la superposición de los esfuerzos, la duplicación de las estructuras, la extemporalidad de objetivos, para así unificar, articular y optimizar recursos y circuitos administrativos. Elaborar estándares mínimos de calidad de asistencia, protocolos de intervención y sistemas de registro para las áreas de infancia, con particular énfasis en lo relacionado a niñas, niños y adolescentes privados de cuidados parentales.

e) Diseñar normas generales de funcionamiento y principios rectores ajustados a la Doctrina de la Protección Integral para las instituciones públicas y privadas que brindan asistencia directa a niñas, niños y adolescentes.

f) Establecer un sistema federal de evaluación y monitoreo, basado en instrumentos de generación y recolección de información compatibles para todas las jurisdicciones.

g) Realizar intercambios entre las jurisdicciones para la capacitación y asistencia técnica en los dispositivos públicos o privados que permitan a todas las jurisdicciones contar con los recursos y dispositivos que le sean necesarios para promoción, prevención y/o restitución de derechos.

h) Priorizar con particular urgencia los esfuerzos mancomunados dirigidos a la protección de la infancia y la adolescencia víctima de delitos y enfrentar de manera coordinada aberraciones como la trata, el tráfico, o la explotación sexual y la pornografía infantil, así como las problemáticas vinculadas a migraciones, trabajo infantil y toda otra violación de derechos fundamentales.

Aprobado por el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia en Buenos Aires, en la sesión del día 15 de diciembre de 2006

## Declaración del CONSEJO FEDERAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA

### Autoridades Firmantes

SECRETARIA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA  
PRESIDENTA DEL CONSEJO FEDERAL DE NIÑEZ,  
ADOLESCENCIA Y FAMILIA  
LIC. MARCELA PAOLA VESSVESSIAN

SRA. SUBSECRETARIA DE MINORIDAD  
PROVINCIA DE BUENOS AIRES  
DRA. CRISTINA TABOLARO

SRA. SECRETARIA DE ESTADO DE DESARROLLO SOCIAL  
PROVINCIA DE CATAMARCA  
FONOAUDIOLOGA MARTA TORRES DE MANSILLA

SRA. SUBSECRETARIA DE COORDINACION TECNICA  
ADMINISTRATIVA  
PROVINCIA DEL CHACO  
PROF. CRUCITA ANGELICA PEREYRA

SRA. SUBSECRETARIA DE DESARROLLO HUMANO Y FAMILIA  
PROVINCIA DE CHUBUT  
SRA. NELIDA BURGUEÑO

DIRECTORA DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA DE LA  
SECRETARIA DE DESARROLLO  
CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES  
DRA. MARISA GRAHAM

SR. SECRETARIO DE JUSTICIA  
PROVINCIA DE CORDOBA  
DR. PABLO JUAN M. REYNA

SRA. SUBSECRETARIA DE ACCION SOCIAL  
PROVINCIA DE CORRIENTES  
DRA. MARÍA ELENA CHIENO

SRA. PRESIDENTE DEL CONSEJO PROVINCIAL DEL MENOR  
PROVINCIA DE ENTRE RIOS  
PROF. DORA JAVEGA

SR. SUBSECRETARIO DE DESARROLLO SOCIAL  
PROVINCIA DE FORMOSA  
SR. TELESFORO VILLALBA

SRA. MINISTRA DE DESARROLLO SOCIAL  
DE LA PROVINCIA DE JUJUY  
PROF. ELVA LILIANA JOSEFINA DOMINGUEZ

SR. DIRECTOR GENERAL DE ACCION SOCIAL  
PROVINCIA DE LA PAMPA  
DIEGO FERNANDO ALVAREZ

SRA. SUBSECRETARIA DE DESARROLLO HUMANO Y FAMILIA  
PROVINCIA DE LA RIOJA  
DRA. PAOLA A. MEBAR

SRA. SUBSECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL  
PROVINCIA DE MENDOZA  
LIC. FANNY SALOMON

SR. DIRECTOR DEL MENOR, FAMILIA Y DISCAPACITADO  
PROVINCIA DE MISIONES  
SR. JORGE ROMERO

SR. DIRECTOR PROVINCIAL DE DESARROLLO INTEGRAL  
PROVINCIA DE NEUQUEN  
PROF. DARIO LOPEZ

SRA. DIRECTORA GENERAL DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA  
PROVINCIA DE RIO NEGRO  
PROF. MARCELA MANCUSO

SRA. SECRETARIA DE LA NIÑEZ Y LA FAMILIA  
PROVINCIA DE SALTA  
LIC. SILVIA FIGUEROA

SR. SUBSECRETARIO DE DESARROLLO Y PROMOCION  
FAMILIAR  
PROVINCIA DE SAN JUAN  
SR. DANIEL HORACIO MOLINA

SRA. MINISTRA DE INCLUSION Y DESARROLLO HUMANO  
PROVINCIA DE SAN LUIS  
DRA. MIRTA MOBELLAN

SRA. DIRECTORA PROVINCIAL DE DERECHOS Y OLITICAS PARA  
NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA  
PROVINCIA DE SANTA CRUZ  
LIC. SILVIA RAMPONI

SRA. SUBSECRETARIA DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA  
PROVINCIA DE SANTA FE  
DRA. LUISA DONNI

SRA. DIRECTORA GENERAL DE LA NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y  
FAMILIA  
PROVINCIA DE SANTIAGO DEL ESTERO  
LIC. GISELLA TORRESI

SR. SUBSECRETARIO DE ACCION SOCIAL  
PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO  
LIC. GUSTAVO BASCONSUELO

SRA. DIRECTORA DE FAMILIA, NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y  
ADULTOS MAYORES  
PROVINCIA DE TUCUMAN  
PROF. MARIA T. CARMONA DE CANALS

RESOLUCIÓN SENAF N° 65/2007

2007 - "Año de la Seguridad Vial"



Secretaría Nacional  
de Niñez, Adolescencia y Familia  
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

65

BUENOS AIRES, 15 FEB 2007

VISTO el Expediente N° E-CONAF-7516-2006 y su agregado E-CONAF-8784-2006, del registro de este Consejo Nacional; y

CONSIDERANDO

Que el 6 de septiembre de 2006 se firmó el Acta Acuerdo para la Transferencia de Servicios de Atención Directa de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en los términos del art. 70 de la Ley 26.061 y el Acuerdo Sobre Competencias para la Adopción de Medidas de Protección Integral de Derechos y las medidas excepcionales dispuestas por la Ley 26.061, en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Que en cumplimiento de la cláusula tercera del Acta Acuerdo mencionada se suscribieron las Actas Complementarias N° 1 y 2 y Anexos referidos a la transferencia de bienes muebles, bienes inmuebles, plantel de recursos humanos y recursos presupuestarios, entre LA SECRETARIA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA y el MINISTERIO DE DERECHOS HUMANOS Y SOCIALES DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES.

Que resulta menester protocolizar dichas Actas Complementarias y Anexos.

Que la DIRECCION DE ASUNTOS LEGALES ha tomado la intervención de su competencia.

Que se actúa en uso de las facultades conferidas por los Decretos N° 416/06 y 597/06.

Por ello,

LA SECRETARIA NACIONAL  
DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA  
RESUELVE:

*"El Estado garantiza el derecho a la identidad con el primer documento gratuito"*

*Secretaría Nacional  
de Niñez, Adolescencia y Familia*  
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

ARTICULO 1º.- Protocolizanse las Actas Complementarias Nº 1 y 2 y Anexos referidos a la transferencia de bienes muebles, bienes inmuebles, plantel de recursos humanos y recursos presupuestarios, firmadas entre LA SECRETARIA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA y el MINISTERIO DE DERECHOS HUMANOS Y SOCIALES DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES, que se agregan a la presente Resolución y forma parte integrante de la misma.

ARTICULO 2º.- Regístrese, comuníquese y archívese.

RESOLUCION Nº **65**

EXPEDIENTE Nº *4516-06*

*agsef 8984-2006*

  
LIC. MARCELA PAOLA VESPEVIAN  
SECRETARIA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA  
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

*"El Estado garantiza el derecho a la identidad con el primer documento gratuito"*

## LEY 2339/2007 DE APROBACIÓN DEL ACTA ACUERDO DE TRANSFERENCIA DE SERVICIOS DE ATENCIÓN DIRECTA ENTRE EL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN Y EL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (17-05-2007)

Buenos Aires, 17 de mayo de 2007

### La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sanciona con fuerza de Ley

Artículo 1º.- Apruébase el acta acuerdo celebrada entre el Ministerio de Desarrollo Social en representación del Poder Ejecutivo Nacional y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires registrada bajo el Convenio N° 26/06, suscripta el día 6 de septiembre de 2006, cuya copia certificada obra en el Anexo que forma parte de la presente.

Artículo 2º.- Comuníquese, etc. SANTIAGO DE ESTRADA

ALICIA BELLO LEY N° 2.339

Sanción: 17/05/2007

Promulgación: Decreto N° 822/007 del 12/06/2007

Publicación: BOCBA N° 2706 del 15/06/2007

ANEXO

ACTA ACUERDO PARA LA TRANSFERENCIA DE SERVICIOS DE ATENCIÓN DIRECTA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN LOS TÉRMINOS DEL ART. 7º LEY 26.061 - ACUERDO SOBRE COMPETENCIAS PARA LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE DERECHOS Y LAS MEDIDAS EXCEPCIONALES DISPUESTAS POR LA LEY N° 26.061 EN EL ÁMBITO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a los seis días del mes de septiembre de dos mil seis, se reúnen la Señora Ministra de Desarrollo Social de la Nación, Dra. Alicia Margarita Kirchner en representación del PODER EJECUTIVO NACIONAL, en adelante “LA NACION” y el Señor Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Jorge Telerman en representación del GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, en adelante “LA CIUDAD”, ambos “LAS PARTES”, quienes acuerdan celebrar el presente Acta Acuerdo sujeto a las condiciones y cláusulas que a continuación se detallan:

MARCO GENERAL: El presente Acta Acuerdo tiene como objetivo establecer los derechos y obligaciones de LAS PARTES, para dar inicio al proceso de transferencia de los servicios de atención directa y sus recursos, de acuerdo a lo prescripto por el artículo 7º de la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y la cláusula transitoria Primera de la Ley 114 de Protección Integral de los Derechos de niñas, niños y adolescentes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Asimismo, el art. 33 de la Ley N° 26.061 determina que las 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 niños, niñas y adolescentes, individualmente considerados, con el objetivo de preservarlos, restituirlos o reparar sus consecuencias; y el art. 4º establece que es la autoridad de aplicación local quien decide y establece el procedimiento a seguir en el caso de las medidas excepcionales.

PRIMERA: “LA CIUDAD” asumirá la competencia para la determinación, procedencia y ejecución de las medidas ordinarias o excepcionales para la protección integral de derechos, en relación a las niñas, niños y adolescentes que residen y/o se encuentren en el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a partir del lunes veinticinco de septiembre de 2006, en el marco de las normas establecidas, tanto en la Ley Nacional 26.061 como la Ley 114 de la Ciudad de Buenos Aires.

SEGUNDA: EL CONSEJO NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA, en relación con los niños, niñas y adolescentes que se encuentren asistidos por sus programas al veinticinco de septiembre de 2006, conserva su competencia para prorrogar, sustituir, modificar y/o dejar sin efecto a su respecto las medidas de protección integral de derechos y las medidas excepcionales previstas por la Ley N° 26.061, hasta tanto se realice la transferencia de los servicios de atención directa a las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

TERCERA: “LA NACION” transferirá gradualmente a “LA CIUDAD” los servicios y programas, así como los recursos presupuestarios necesarios para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en la cláusula PRIMERA, de conformidad a las Actas Complementarias, que se suscriban a partir del presente Acta

Acuerdo, por lo que se faculta a la titular de la SECRETARIA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA, Lic. Marcela Paola Vessvessian, por “LA NACION”, y a la titular del MINISTERIO DE DERECHOS HUMANOS Y SOCIALES, Lic. Gabriela Cerruti por “LA CIUDAD” a suscribir las mismas.

CUARTA: De manera subsidiaria, durante el período de transición y hasta que se efectúe la total transferencia de los servicios de atención directa y sus recursos, el CONSEJO NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA, asistirá a requerimiento de la titular del Ministerio de Derechos Humanos y Sociales de “LA CIUDAD” a niños, niñas y adolescentes que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, no pueda auxiliar por no haberse efectivizado la citada transferencia.

QUINTA: Al momento de efectuarse la transferencia de cada uno de los servicios de atención directa “LA NACION” pondrá a disposición de “LA CIUDAD” los servicios de un sector de su plantel de Recursos Humanos, durante los primeros doce (12) meses de vigencia de la concreción de la citada transferencia. Dicho personal proseguirá ostentando dependencia jurídica y económica de “LA NACION”, pudiendo prorrogarse por otros seis (6) meses el mencionado plazo.

SEXTA: “LA CIUDAD” expresa que es el Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, por sí o a través de las defensorías zonales el organismo que adopta las medidas individuales de protección establecidas en la legislación vigente.

SEPTIMA: “LA CIUDAD” deja constancia que, de acuerdo a lo establecido en el artículo 42 inciso c) de la Ley Nº 26.061, identifica al Ministerio de Derechos Humanos y Sociales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como la autoridad de ejecución programática de las políticas públicas sociales de infancia y adolescencia, y en tal carácter el área de gobierno responsable de organizar y brindar las prestaciones necesarias para dar respuesta a los derechos sociales demandados.

OCTAVA: “LA CIUDAD” manifiesta que, a través del Plenario del Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes tendrá a su cargo la identificación de programas, recursos, entidades y servicios del sector público o privado, a los fines de integrar el Sistema de promoción y protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Previa lectura y ratificación, las partes firman cuatro (4) ejemplares de un mismo tenor, dos (2) ejemplares para el PODER EJECUTIVO NACIONAL y dos (2) ejemplares para el G.C.B.A

## LINEAMIENTOS NACIONALES EN MATERIA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES CARENTES DE CUIDADOS PARENTALES (APROBADOS POR EL CONSEJO FEDERAL DE NIÑEZ ADOLESCENCIA Y FAMILIA EN LA SESIÓN DEL 10 DE AGOSTO DE 2007)

Buenos Aires, 10 de Agosto de 2007

El Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia aprueba en el día de la fecha, el documento titulado "Lineamientos Nacionales en Materia de Niños, Niñas y Adolescentes Carentes de Cuidados Parentales".

El presente documento es fruto de un intenso debate iniciado en Noviembre de 2006 en las Primeras Jornadas sobre niños carentes de Cuidados Parentales y que fuera proseguido por el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia desde su fundación el 15 de Diciembre 2006.

Se destaca en el proceso la amplia participación de funcionarios, profesionales y técnicos de la Nación y de todas sus provincias.

Finalmente se subraya el compromiso de actualizar periódicamente el presente documento, previendo para el 2do. Semestre del año 2008 una revisión.

### LINEAMIENTOS NACIONALES EN MATERIA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES CARENTES DE CUIDADOS PARENTALES

#### 1.- Principios generales para la promoción, la prevención y la permanencia del niño, niña o adolescente en su ámbito familiar

a. Las familias son responsables en forma prioritaria de asegurar a los niños, niñas y adolescentes el disfrute pleno y el efectivo ejercicio de sus derechos y garantías.

b. A fin de garantizar el acceso de los niños al goce de sus derechos y en aras de efectivizar su participación ciudadana, en lo que tiene que ver con las responsabilidades gubernamentales, deberá privilegiarse su acceso y permanencia en las políticas, programas y/o servicios públicos de alcance masivo o universal.

c. El conjunto de las políticas públicas –educativas, sanitarias, de seguridad social, de seguridad alimentaria, etc- deben contemplar, tanto en su diseño como implementación, al fortalecimiento de las familias a fin de garantizar la efectivización de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Deberá propiciarse la mayor autonomía de las familias como grupos sociales, fortaleciéndolas en su capacidad de proteger los derechos de sus miembros.

d. Las áreas o servicios de protección especial de derechos de la infancia y adolescencia deben intervenir de manera subsidiaria, en aquellas circunstancias en que las familias, la comunidad y el resto de las acciones gubernamentales no logren garantizar el acceso de los niños, niñas y adolescentes al efectivo ejercicio de sus derechos.

e. Cuando las familias no puedan garantizar adecuadamente los derechos de los niños, niñas y adolescentes, los organismos estatales y la sociedad civil deben desarrollar acciones de colaboración y asistencia apropiadas para que ellas mismas puedan afrontar sus responsabilidades y obligaciones. Toda estrategia de intervención debe concebir al niño, niña o adolescente como un sujeto único, con una particular historia y situación personal y familiar, debiendo las medidas de protección ser adecuadas a su interés superior.

f. A los fines de la elaboración y/o ejecución de políticas y acciones de fortalecimiento familiar se tendrá presente un concepto amplio de familia, reconociéndose como tal, además de los progenitores, al núcleo o grupo de personas vinculadas a los niños, niñas y adolescentes, a través de líneas de parentesco por consanguinidad o por afinidad, (o con otros miembros de la familia ampliada). Asimismo deberá asimilarse al concepto de familia, a otros miembros de la comunidad que representen para el niño, niña o adolescente vínculos significativos, afectivos y positivos en su historia personal como así también en su desarrollo, asistencia y protección.

g. Tanto en las políticas de carácter general como en las específicas de protección de derechos, debe propenderse a la descentralización de los organismos de aplicación y de los planes y programas específicos, a fin de garantizar mayor autonomía, agilidad y eficacia; a una gestión asociada de los organismos de gobierno en sus distintos niveles (en coordinación con las expresiones de la comunidad) y a la promoción de redes intersectoriales locales.

h. En el diseño de los sistemas locales de protección debe involucrarse la intervención de todas las áreas de ejecución de políticas inherentes a la infancia, -salud, educación, desarrollo social, cultura, deportes, justicia, incluyendo la capacitación de políticas en materia de seguridad, etc- con la participación activa de todos los sectores de la sociedad civil a través de sus propias modalidades organizativas. Para estos fines el trabajo intersectorial y la gestión asociada a nivel comunitario brindarán los soportes y apoyos necesarios y específicos para cada realidad.

i. En las acciones de atención a grupos familiares con dificultades en la crianza de niños, niñas y adolescentes deberá realizarse una evaluación socio-familiar que brinde una dimensión integrada de la realidad a abordar, para poder planificar y construir en conjunto con la familia –promoviendo la participación de los niños, niñas y adolescentes- y desde su comunidad todas las estrategias de apoyo necesarias, frente a situaciones de amenaza o vulneración de derechos.

j. Todas las medidas de protección implementadas deben dar cuenta de estrategias de intervención que contemplen resultados, plazos y logros obtenidos, de tal forma que no se conviertan en un fin en sí mismo. Cuando las situaciones de amenaza o vulneración de derechos detectadas no se modifiquen deberán buscarse alternativas de trabajo dentro del grupo familiar y desde los apoyos comunitarios.

## 2.- Principios generales a tener en cuenta frente a la adopción de una medida de separación del niño, niña o adolescente de su ámbito familiar

a. Se entenderá que el interés superior del niño, niña o adolescente exige su separación o no permanencia en el medio familiar cuando medien circunstancias de extrema gravedad que amenacen o causen perjuicio a la salud física o mental del niño, niña 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. Las medidas excepcionales se adoptarán con el mayor grado de participación que resulte posible por parte del niño, niña o adolescente y sus progenitores.

b. El órgano local de protección de derechos con competencia para adoptar medidas excepcionales deberá encontrarse claramente identificado y deberán existir normas que regulen específicamente sus procedimientos. El mismo deberá contar con equipos especializados para intervenir en aquellas situaciones en que un niño, niña o adolescente deba ser separado de su medio familiar, proponiendo las medidas a adoptar, así como su modalidad, sus objetivos y los plazos estimativos de ella. Asimismo, una vez ejecutada la medida, el órgano administrativo, deberá supervisar la ejecución de ella, llevando un adecuado registro de los niños, niñas y adolescentes incluidos en las diferentes modalidades de cuidado, sean estos familiares o institucionales, gubernamentales o no gubernamentales.

c. Cuando fuere imprescindible separar al niño, niña o adolescente de su familia, se implementarán todas aquellas estrategias tendientes a la localización de grupos familiares cercanos a su grupo de origen y ámbitos familiares que sean relevantes y significativos para el desarrollo dentro de su medio social-comunitario.

d. Todo cuidado alternativo será de carácter transitorio, como medida de protección que brinde la oportunidad al niño, niña o adolescente y su familia de recibir los cuidados necesarios al tiempo que se desarrollan acciones orientadas a su reinserción familiar, o bien cuando ello no sea posible, definir proyectos personales que incluyan ámbitos familiares estables y definitivos. Consecuentemente no se trata de medidas sustitutivas del grupo familiar de origen y, salvo excepciones debidamente fundadas, deberá promoverse la vinculación del niño, niña o adolescente con sus progenitores y demás familiares.

e. Se deberá procurar que la separación del niño del medio familiar no implique su alejamiento de todo el entorno afectivo, social y comunitario de origen.

f. Los niños de hasta 5 años sólo excepcionalmente pueden ser incluidos en cuidados alternativos en ámbitos institucionales.

## 3.- Principios generales de intervención respecto de niños, niñas o adolescentes incluidos en ámbitos de cuidado familiar alternativo

a. El acogimiento en ámbitos familiares alternativos se concibe como una opción prioritaria a ámbitos institucionales para garantizar los cuidados y desarrollo del niño, niña o adolescente, mientras se desarrollan e implementan acciones para superar las limitaciones, obstáculos o dificultades en el seno de su propia familia. Se trata de procesos y/o instancias de de orden excepcional y de uso restrictivo para la reparación y restitución de derechos cuyos ejes son la transitoriedad y el trabajo socio-familiar hacia la superación de las causas que motivaron la separación del grupo familiar.

b. En relación con las políticas de acogimiento, se contemplarán todas las modalidades que los usos y costumbres locales tengan como propios (familias cuidadoras, solidarias, padrinzagos, etc). En casos de niños y niñas pequeños –especialmente aquellos comprendidos dentro del período de la primera infancia– sólo excepcionalmente podrán adoptarse cuidados en ámbitos no familiares. Cuando se trate de hermanos se procurará mantenerlos unidos en la en la convivencia.

c. Esta modalidad de protección debe proporcionar una atención personalizada y de vida en familia, satisfaciendo los derechos básicos de provisión, salud, educación, protección y participación de los niños; y facilitando su reinserción familiar y social.

d. Las familias que se postulen para asumir la función de ámbitos familiares alternativos deben pasar por un proceso de selección, evaluación y preparación para el acogimiento de niños, niñas o adolescentes, teniendo como objetivo garantizar el bienestar integral de los mismos.

e. Las familias que tomen la responsabilidad del acogimiento transitorio deben recibir acompañamiento de equipos profesionales que capaciten, supervisen y evalúen de manera permanente su funcionamiento, estableciendo procesos de trabajo con la familia del niño, niña o adolescente para restablecer las condiciones que le permitan regresar a vivir con ella, o bien, cuando ello no sea posible, formular respuestas y/o propuestas estables y definitivas, en el menor plazo posible.

f. En el proceso de inclusión del niño, niña o adolescente en cuidados familiares alternativos resulta de vital importancia la entrevista al mismo y a algún adulto familiar significativo para él, como parte del proceso de acogida y calificación de la vulneración, a fin de incorporar sus particulares puntos de vista respecto a lo que viven como familia, y acerca de las posibles soluciones, en base a sus recursos familiares y sociales. Asimismo, la participación activa del niño, niña o adolescente y su opinión, deberá ser promovida y primordialmente tenida en cuenta en todo el proceso.

#### 4.- Principios generales de intervención respecto de niños, niñas y adolescentes incluidos en ámbitos de cuidados institucionales

a. La ausencia temporal de ámbitos de cuidado familiar, razones de urgencia y necesidades específicas impuestas por el interés superior del niño, niña o adolescente pueden aconsejar la utilización de dispositivos institucionales, como eslabón del proceso de restitución de derechos. Por su carácter excepcional, se recurrirá a dichos cuidados cuando las anteriores intervenciones se hayan agotado sin arrojar resultados positivos según lo requiera la situación del niño, niña o adolescente por el menor tiempo posible, y con un carácter de transitoriedad.

b. Los dispositivos institucionales, tanto públicos como privados, deberán plantearse bajo una modalidad convivencial, teniendo este modelo como base de su funcionamiento la implementación de proyectos personalizados que fomenten el desarrollo de la autonomía de adolescentes, una conducción y clima adecuado. Resultan aconsejables unidades de dimensiones reducidas, con una capacidad de hasta 8 y 12 integrantes. Se procurará que los dispositivos institucionales ofrezcan, además, servicios y actividades como medidas de protección integral, es decir dirigidas a niños, niñas y adolescentes no separados de su medio familiar.

c. Los recursos humanos intervinientes deberán ser especialmente capacitados, con formación permanente y evaluaciones periódicas de desempeño.

d. Deberá contemplarse en el funcionamiento la articulación con los diversos recursos comunitarios del territorio: salud, educación, proyectos culturales, de formación, recreativos y deportivos.

e. Los cuidados en ámbitos institucionales serán supervisados desde el órgano administrativo local de aplicación, el que determinará criterios de calidad institucional, garantía y respeto de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

f. Periódicamente se re-evaluarán los proyectos de trabajo para con los niños, niñas y adolescentes incluidos en dichos dispositivos, dando cuenta de los avances para la resolución de la situación que motivó su inclusión en el mismo.

g. Los recursos institucionales deben ser diseñados como parte del modelo de apoyo socio-comunitario evitando la ubicación de niños, niñas y adolescentes alejados de su medio de residencia habitual y grupo familiar. h. Todas aquellas acciones específicas orientadas a garantizar el derecho a la salud –adicciones, salud mental o discapacidad- deben desarrollarse prioritariamente mediante intervenciones de tipo ambulatorio o de atención diurna, que eviten la separación del grupo de origen y encuadrando esas intervenciones en las disposiciones legales específicas que garantizan los derechos de los pacientes. Cuando medien razones de urgencia o complejidad que impongan la inclusión del niño, niña o adolescente en un ámbito institucional, los tratamientos indicados deberán ser supervisados en forma integral y teniendo como eje la pronta restitución a su medio habitual de convivencia.

#### 5.- Principios generales para el desarrollo de acciones permanentes y sistemáticas tendientes a la “desinstitucionalización” de niños, niñas y adolescentes

a. La reversión del proceso que dio lugar a la elevada cantidad de niños, niñas y adolescentes incluidos actualmente en cuidados institucionales demanda de profundas reformas programáticas y de las prácticas de los técnicos y funcionarios con capacidad de decisión en la materia.

b. El diseño y/o rediseño de los programas de cuidados alternativos –tanto familiares como institucionales- deben contemplar la variable geográfica/territorial como un elemento central, a fin de garantizar la participación del niño, niña o adolescente, de sus vínculos afectivos y de su comunidad de origen en la ejecución de estrategias de restitución de derechos.

c. El propósito “desinstitucionalizador” debe atravesar todo el proceso de intervención, desde el comienzo, partiendo de un trabajo conjunto, constante y permanente que incluya al niño, niña o adolescente, a su ámbito familiar, a todos sus referentes afectivos e institucionales y a las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de su comunidad, evaluando en las distintas etapas mediante diagnósticos comparativos las situaciones que dieron origen a la medida adoptada.

d. Se debe promover y fomentar un rol activo de los niños, niñas y adolescentes a través del acceso a la información, espacios de participación y desarrollo de su autonomía conforme a la evolución de sus facultades. Asimismo deberá promoverse una comunicación expedita y continua entre todos los actores involucrados en el proceso de “desinstitucionalización”.

e. El proceso de desinstitucionalización debe ser abierto a los cambios y flexible a los tiempos que involucra.

f. Conjuntamente con el proceso de “desinstitucionalización” y para un adecuado egreso del niño, niña o adolescente, es indispensable incorporar estrategias de seguimiento y acompañamiento en el tiempo que apoyen a las familias en el desempeño de sus roles promoviendo la autonomía de ellas e incorporando tanto al niño, niña o adolescente como a su familia a la red de servicios existentes a nivel comunitario local, favoreciendo en dicho proceso la disposición de los recursos locales.

ACTA COMPROMISO: RELEVAMIENTO DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SIN CUIDADOS PARENTALES EN LA REPÚBLICA ARGENTINA 16/09/2011



**Acta compromiso: Relevamiento de Niños, Niñas y Adolescentes sin Cuidados Parentales en la República Argentina**

Desde sus primeras sesiones el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia se abocó al tratamiento de la infancia "institucionalizada", una de las facetas más características de las concepciones tutelares que se desplegaban en el contexto normativo de la Ley N° 10.903, durante la vigencia del llamado "Patronato de Menores".

Si bien el tiempo transcurrido es corto en términos históricos son muchos los cambios normativos, programáticos, institucionales y culturales acaecidos desde la sanción de la Ley N° 26.061.

En el año 2007 este Consejo Federal aprobó sus primeros Lineamientos Nacionales dirigidos al trabajo con niños y niñas sin cuidados parentales y la cuestión fue objeto de permanentes debates y acciones concretas tendientes a garantizar, prioritariamente, el derecho de los niños a la convivencia familiar.

Dando un nuevo y significativo paso sobre el tema la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia ha venido desarrollando desde el año 2010 junto a Unicef-Argentina y con la activa colaboración de las autoridades provinciales el Proyecto "Situación de Niños, Niñas y Adolescentes sin Cuidados Parentales en la República Argentina. Relevamiento Nacional y Propuestas para la Promoción y el Fortalecimiento del Derecho a la Convivencia Familiar y Comunitaria".

Los acuerdos que se han venido celebrando en el contexto del Consejo Federal ahora se ven enriquecidos por los resultados del

*[Handwritten signatures and notes on the left margin]*  
Derecho a la  
convivencia  
familiar

*[Handwritten signatures at the bottom of the page]*



nuevo proyecto en ejecución. A partir de esos nuevos elementos, los integrantes de este Consejo podemos avanzar en nuevos compromisos, a saber:

1. Profundizar el trabajo en torno a los hallazgos más relevantes del Relevamiento realizado en asociación con UNICEF Argentina, tanto los positivos -a los fines de afianzarlos- como en los negativos -a los fines de implementar acciones para removerlos.

2. Revisar y actualizar los Lineamientos aprobados en el año 2007, promoviendo mecanismos ágiles, flexibles y creativos para la restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales.

3. Publicar y difundir los resultados del relevamiento en todo el ámbito nacional.

4. Asegurar que los sistemas de información en proceso de implementación permitan conocer la situación de los dispositivos y de cada niño, niña o adolescente bajo medida excepcional, garantizando la reserva y confidencialidad de sus datos personales.

5. Revisar categorías conceptuales con las que se abordan las situaciones de los niños, niñas y adolescentes y sus familias.

6. Crear y/o jerarquizar mecanismos de supervisión y monitoreo, externos a los equipos técnicos intervinientes y con alcance a dispositivos gubernamentales y no gubernamentales (tengan o no convenio con los organismos estatales).

7. Reafirmar su compromiso a garantizar el derecho de niños, niñas y adolescentes a vivir y ser criados por su familia de origen en el seno de su comunidad.

8. Fortalecer los servicios de protección de derechos locales a los fines de garantizar que la medida excepcional es la última ratio, una vez agotadas las medidas de protección integral.

*[Handwritten signatures and initials are present on the left side of the page, including a large signature at the top left and several smaller ones below it.]*



Dado en sesión plenaria del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y familia, en la ciudad de San Juan a los 16 días del mes de Septiembre de 2011.-

*[Signature]*  
Lic. Rafael Corral  
C.A.O. 6014

*[Signature]*  
Dra. MARIALORENA SILY  
Subsecretaria de Niñez  
Adolescencia y Familia  
Gobierno de la Pcia. de S. E.

*[Signature]*  
Prof. Eva L. Diaz  
SEC. DE NIÑEZ, ADOLES. Y FLIA.  
MINIST. DE DES. SOCIAL JUJUY

*[Signature]*  
Lic. Raquel Krawczyk  
Secretaria de Estado  
Niñez, Adolescencia y Familia (Córdoba)

*[Signature]*  
Dr. CLAUDIO JAVIER FRANCHELLO  
Subsecretario de Desarrollo Institucional e Integración Federal de la Secretaría Nacional de Desarrollo Social  
vivi-todo en Desarrollo Social

Dr. Pablo NAVARRO  
BUENOS AIRES.

*[Signature]*  
Dra. Natalia Manuel Luque  
Asesora Federal  
Ministerio de Desarrollo Social y DDHH  
PROVINCIA DEL CHACO

*[Signature]*  
Daniel Polanco  
Ministro  
San Juan.

*[Signature]*  
Lic. Graciela Sere  
Secret. de Est.  
Niñez, Ad. y Flia.  
Tucumán.

*[Signature]*  
DRA. NIDIA E. MARTINI  
MINISTRA DE DESARROLLO HUMANO, FAMILIA Y COMUNITARIO

*[Signature]*  
JOSÉ A. SASSA  
LA PAMPA

RAÚL PATRICIO SOLANAS  
PRESIDENTE  
Consejo Provincial del Niño, el Adolescente y la Familia  
ENTRE RÍOS

*[Signature]*  
Graciela Grunich  
Prov. de Santa Fe

*[Signature]*  
BEATRIZ ORTOWSKI  
C.A.O. 6014

*[Signature]*  
Lic. Graciela Alfaro Niño  
DIRECTORA GENERAL DE NIÑEZ Y FAMILIA  
SECRETARÍA DE PROMOCIÓN DE DESEMPEÑO  
MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO  
Santa

Lic. MARCELA PAOLA VESEVSIAN  
SECRETARIA REGIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA  
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL



