

Ley N° 2881

Estado de situación de los hogares destinados al alojamiento de niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad localizados en la CABA en relación con el cumplimiento de la Ley local 2881



Defensoría del Pueblo

Ciudad Autónoma de Buenos Aires



Defensoría del Pueblo

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Atención al Vecino Av. Belgrano 673

0800 999 3722



@defensoriacaba

www.defensoria.org.ar

Alejandro Amor Defensor del Pueblo

Ley N° 2881

Estado de situación de los hogares destinados al alojamiento de niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad localizados en la CABA en relación con el cumplimiento de la Ley local 2881

Contenido

1. Introducción	7
2. La configuración del sistema de protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y los organismos responsables de su implementación	8
3. Dispositivos destinados al alojamiento de la población infanto–juvenil en situación de vulnerabilidad social	12
4. Control de los hogares de niños, niñas y adolescentes por la Defensoría del Pueblo de la CABA: Aspectos metodológicos	20
5. Diagnóstico de situación	23
6. Conclusiones	55
Notas	57

1. Introducción

El presente informe tiene por objeto efectuar un análisis del estado de situación de los hogares destinados al alojamiento de niños, niñas y adolescentes que han sido separados de su medio familiar y/o comunitario a través de una decisión del Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuyo control de legalidad –como veremos– se lleva a cabo en el ámbito de la justicia nacional en lo civil.

En razón de ello, se procederá a describir, en primer término, la configuración del sistema destinado a la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes en esta ciudad, así como las funciones y responsabilidades atribuidas normativamente a los distintos organismos, entidades y servicios que lo integran.

En un segundo acápite se analizarán las condiciones de funcionamiento, seguridad y habitabilidad que deben cumplimentar las distintas instituciones de alojamiento de la población infanto–juvenil en situación de vulnerabilidad social: el recorrido legislativo que finalizó con la sanción de la Ley local 2881 y los principales ejes temáticos de la misma.

En ese marco, y en cumplimiento de la función de contralor de esta Defensoría del Pueblo de la CABA, se pretende cotejar el efectivo cumplimiento de la normativa vigente en la materia, a través del análisis de la cantidad de instituciones existentes, las modalidades atribuidas a cada una de ellas, sus capacidades de albergue y la cantidad de niños, niñas y adolescentes alojados. Asimismo, se procurará constatar el estado actual de los trámites de habilitación de los distintos dispositivos de albergue, de conformidad con la Ley local 2881, e indagar sus fuentes de financiamiento.

Por último, se analizará la articulación existente entre los distintos organismos que integran el Sistema de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia en esta ciudad, a efectos de identificar las problemáticas más relevantes en la efectivización de los derechos de la población infanto–juvenil.

Finalmente, se establecerán conclusiones y recomendaciones que se entiende fundamental compartir.

2. La configuración del Sistema de Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes y los organismos responsables de su implementación

La declaración de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y su aprobación en la República Argentina en 1990 implicaron el reconocimiento de las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos. Este cambio de paradigma conllevó una modificación sustancial en la definición de los roles, funciones y deberes del Estado argentino en la protección de los derechos de la población infanto-juvenil, que terminó de consolidarse con la incorporación de la mentada Convención en el artículo 75, inciso 22 de nuestra Constitución Nacional.

Nuestro país se comprometió a adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de cualquier otra índole que resulten necesarias para dar efectividad a los derechos de la población infantil¹.

No obstante ello, fue recién en el año 2005 –quince años después– cuando el Congreso Nacional sancionó la Ley 26061, de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que vino a crear un sistema destinado a la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, conformado por todos aquellos organismos, entidades y servicios destinados a la protección, resguardo y restablecimiento de sus derechos.

Asimismo, esa ley estableció que –para la implementación de este nuevo sistema de protección integral– el Gobierno nacional acordaría con los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la transferencia necesaria de los servicios de atención directa de la infancia y sus correspondientes recursos².

Lo expuesto se efectivizó en el año 2007, cuando el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación –en representación del Poder Ejecutivo Nacional– y el Gobierno de la CABA suscribieron el “Acta Acuerdo para la Transferencia de Servicios de Atención Directa de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en los términos del artículo 70 de la Ley 26061 - Acuerdo sobre Competencias para la Adopción de Medidas de Protección Integral de Derechos y las Medidas Excepcionales dispuesta por la Ley nacional 26061 en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.

En ese marco se dispuso la designación del Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la CABA –por sí o a través de las Defensorías Zonales–, como el organismo que adopta las medidas individuales de protección establecidas en la legislación vigente. Por otro lado, se identificó al entonces Ministerio de Derechos Humanos y Sociales de la CABA –actual Ministerio de

Hábitat y Desarrollo Humano— como la autoridad de ejecución programática de las políticas públicas sociales de infancia y adolescencia.

Ante este panorama corresponde describir las funciones y las responsabilidades atribuidas legislativamente a cada uno de esos organismos a fin de analizar cómo ha quedado configurado el Sistema de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes —previsto en la ley nacional— en el ámbito de esta ciudad.

2.1. Funciones del Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la CABA

Previo a la sanción de la Ley nacional 26061, en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pionera en la materia, la Ley 114 ya había dispuesto la creación —que se efectivizara en el año 2000— del Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (CDNNyA), organismo que integra el área de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad, y que tiene a su cargo las funciones que le incumben a esta jurisdicción en materia de promoción y protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes³.

Su artículo 60 también había creado las Defensorías Zonales, organismos descentralizados de ese Consejo que se distribuyen geográficamente en las distintas comunas de la CABA, y cuyas competencias se establecen —en principio— por un criterio territorial.

Como organismo especializado, el Consejo tiene entre sus funciones las de definir una política anual que articule de manera transversal la acción de gobierno en todas las áreas; diseñar y aprobar los programas necesarios para el cumplimiento de los derechos consagrados por la Ley local 114; articular las políticas públicas de todas las áreas de gobierno en los aspectos vinculados con la infancia y la adolescencia, así como también arbitrar los medios de seguimiento y control sobre los organismos del Gobierno de la Ciudad y las organizaciones no gubernamentales involucradas en la ejecución de políticas públicas; entre otras⁴.

A él le corresponden un conjunto de atribuciones —que puede y debe ejercer legítimamente— entre las que se incluyen las medidas de protección integral de derechos y las de protección excepcional de derechos.

Así las cosas, frente a la existencia de situaciones de amenaza o violación de los derechos o garantías de uno o varios niños, niñas o adolescentes, el órgano administrativo debe implementar medidas de protección integral de derechos⁵ que tienen como objetivo la conservación o recuperación del ejercicio y goce de los derechos vulnerados y la reparación de sus consecuencias. Estas medidas tienden a preservar el derecho de los niños, niñas y adolescentes a convivir con su grupo familiar, núcleo primario de socialización.

Para ello, el organismo creado por la Ley 114 deberá ejecutar las acciones de protección que devengan pertinentes a fin de dar respuesta a la problemática particular de que se trate, mediante la implementación de distintas políticas públicas, tales como aquellas destinadas a garantizar el derecho a la educación, a la identidad, a la vivienda, la salud, al fortalecimiento de los vínculos familiares y afectivos, entre otras.

Por su parte, las medidas de protección excepcional de derechos⁶ solo se aplican en aquellos casos en los cuales se evalúa necesario privar temporalmente a los niños de su medio familiar y deben dictarse una vez agotadas todas las medidas de protección integral posibles. La Ley nacional 26061, en su artículo 41, establece que estas medidas podrán consistir en disponer la permanencia temporal del niño/a y/o adolescente en ámbitos familiares considerados alternativos (mediante la búsqueda de personas vinculadas a ellos a través de líneas de parentesco o, con otros miembros de la familia ampliada o de la comunidad). Solo excepcionalmente y por el más breve lapso posible podrá también recurrirse a una forma convivencial alternativa a la de su grupo familiar.

Declarada procedente esta medida de excepción –y jurídicamente fundada–, será la autoridad local quien establezca el procedimiento a seguir, debiendo notificarla fehacientemente a la autoridad judicial competente en materia civil, la que deberá resolver la legalidad de la medida administrativa.

2.2. Rol de la Dirección General de Niñez y Adolescencia de la CABA y su articulación con el Consejo de los Derechos

Por su parte, el Decreto 141/GCABA/16 estableció que la Dirección General de Niñez y Adolescencia (DGNyA), dependiente del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tiene entre sus responsabilidades primarias la obligación de brindar protección integral y restablecer los derechos a los niños/as y adolescentes hasta los 18 años de edad que se encuentran en situación de vulnerabilidad social, a través de circuitos y actividades de atención directa, tanto en la calle como en centros institucionales propios y bajo convenio. También debe fortalecer las condiciones necesarias para que cada niño/niña y adolescente pueda desarrollarse en su entorno y evitar la institucionalización, la cual tiene carácter subsidiario y excepcional. Ello implica que debe diseñar, efectuar y evaluar el sistema de admisión, supervisión y monitoreo, y coordinar las estrategias de intervención.

Para ello, se halla obligada a coordinar sus acciones con el Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la CABA, con organizaciones de la sociedad civil, el Ministerio Público de la CABA y el Poder Judicial.

En líneas generales se puede decir entonces que el sistema destinado a la protección integral de los derechos de la población infanto-juvenil en la Ciudad de

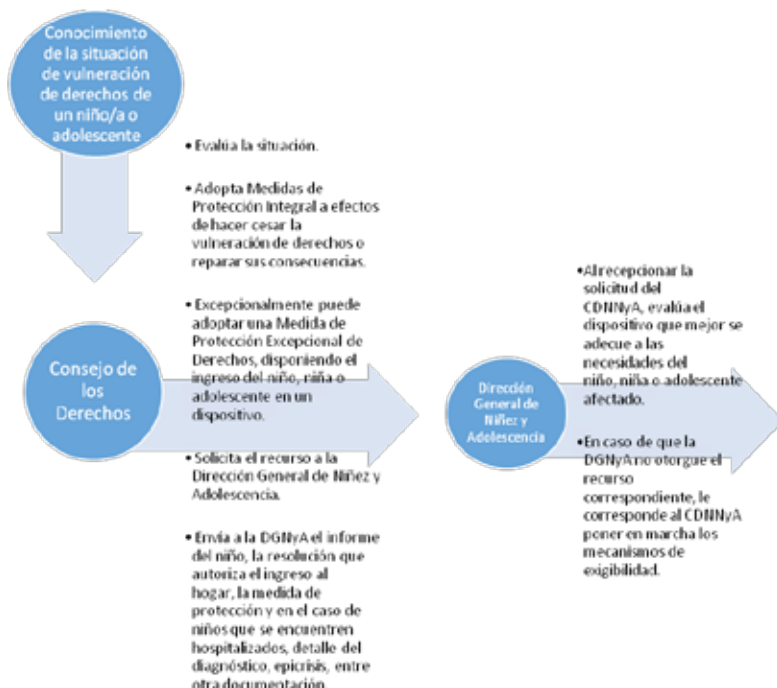
Buenos Aires, en casos de institucionalización de niños/as y/o adolescentes, se encuentra caracterizado por el siguiente circuito de intervención: dentro de sus obligaciones el Consejo, como el órgano administrativo competente local, debe adoptar, en forma directa o a través de las Defensorías Zonales, las medidas excepcionales de protección de derechos previstas en la Ley nacional 26061 (Art. 39) y en la Ley local 114 (Art. 36). Así, todo ingreso de un niño, niña o adolescente a un dispositivo de alojamiento solo puede llevarse a cabo mediante una decisión fundada de ese CDNNyA, cuyo control de legalidad se llevará a cabo en el ámbito de la justicia nacional en lo civil.

Pero lo expuesto no podría implementarse sin la correspondiente asignación del recurso por parte de la DGNYA, efector que controla y organiza las vacantes en esos dispositivos. Es esa Dirección la que, ante la implementación de una medida de protección excepcional de derechos por parte del CDNNyA, tiene la obligación de disponer el recurso de alojamiento en el dispositivo que mejor se adecue a las necesidades de cada niño, niña y adolescente –de acuerdo a la modalidad de atención ofrecida en cada uno de ellos– con miras a lograr la restitución de los derechos vulnerados y favorecer su posterior egreso del dispositivo.

En el supuesto de detectarse situaciones en las que por ausencia u omisión de políticas públicas se vulneran derechos de niños, niñas y adolescentes reconocidos en la ley, el Consejo de Derechos tiene la obligación de poner en marcha los mecanismos de exigibilidad correspondientes para hacer cesar esa afectación de derechos, instando a las áreas de gobierno que correspondan al cumplimiento de las políticas necesarias para la restitución inmediata de los derechos amenazados y/o vulnerados.

Lo expuesto implica que, adoptada la medida de protección excepcional de derechos, le incumbe a ese CDNNyA exigirle a la DGNYA que brinde de manera inmediata una vacante en un dispositivo acorde a las necesidades del niño, niña o adolescente afectado/a.

El cuadro expuesto a continuación sintetiza lo que hasta aquí hemos comenzado a explicar.



3. Dispositivos destinados al alojamiento de la población infanto-juvenil en situación de vulnerabilidad social

En la actualidad, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta con distintas instituciones destinadas al alojamiento de niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad social. La singularidad de la problemática que afecta a cada uno de ellos –y que motivara la separación de su medio familiar y/o comunitario– trae como corolario la existencia de dispositivos que brindan distintas modalidades de atención.

A su vez, de la modalidad de atención adoptada por el dispositivo dependerá si la asignación del recurso corresponde al Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano o al Ministerio de Salud, ambos de esta ciudad⁷.

El Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano de la Ciudad cuenta con distintos dispositivos de albergue:

- Algunos de ellos quedan bajo la órbita de la Dirección General de Niñez y Adolescencia, a través de su “Programa de Atención a la Niñez y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad Social”; y son los hogares convivenciales,

los convivenciales maternos, los convivenciales de atención especializada y paradores.

A estas modalidades debemos agregar, además, que la Ley 2213 constituyó a esa Dirección como la autoridad de aplicación del Sistema de Acogimiento Familiar por ella creado (Art. 14)⁹.

- Otros dispositivos de alojamiento dependen de la Dirección General de Políticas Sociales en Adicciones, creada bajo la órbita de la Subsecretaría de Promoción Social de la CABA, y son aquellos que reciben la denominación de “comunidades terapéuticas”, cuyo análisis excede el presente Informe.

Retomando entonces a las instituciones dependientes de la Dirección General de Niñez y Adolescencia, cabe aclarar que algunas de estas son propias del Estado local, mientras que otras son Organizaciones no Gubernamentales (ONG) que han suscripto un convenio con el Gobierno de la Ciudad.

La atención de la población infanto-juvenil en organizaciones de la sociedad civil es uno de los recursos con los que cuenta esa Dirección General para lograr su misión. Los acuerdos se formalizan por medio de convenios en los que se establece la modalidad de atención ofrecida por la institución, las condiciones específicas para su atención y el monto de la prestación para cada asistido.

La Ley nacional 26061 establece que “se consideran organizaciones no gubernamentales de niñez y adolescencia a aquellas que, con Personería Jurídica y que en cumplimiento de su misión institucional desarrollen programas o servicios de promoción, tratamiento, protección y defensa de los derechos de las niñas, niños y adolescentes” (Art. 65). A continuación, describe una serie de obligaciones que las ONG deben cumplimentar en el ejercicio de sus funciones (Art. 66) y consagra que, en caso de incumplimiento de las mismas, la autoridad local de aplicación promoverá ante los organismos competentes la implementación de las medidas que correspondan (Art. 67).

Por su parte, la Ley local 114 crea en el ámbito del Consejo de los Derechos el Registro de esas organizaciones comunitarias y organismos no gubernamentales (Art. 74). Su artículo 77 establece que pesa sobre el Consejo la responsabilidad de fiscalizar a los organismos y entidades gubernamentales y no gubernamentales, así como a las organizaciones comunitarias inscriptas en el Registro. En caso de inobservancia de la mentada ley o cuando incurran en amenaza o violación de derechos de niñas, niños y adolescentes, las sanciones previstas van desde la advertencia hasta la cancelación de la ONG en la inscripción en el Registro.

Sin embargo, la Ley nacional 26061 nada establece respecto a las condiciones de funcionamiento y habitabilidad que deben cumplimentar los dispositivos destinados al alojamiento de niños, niñas y adolescentes; y solo se limita a fijar aspectos generales relativos al rol de las organizaciones no gubernamentales,

lo que ha generado que la regulación de esta temática en particular quede bajo la responsabilidad de cada jurisdicción. En términos generales, la ley local dispone que los organismos de atención que desarrollen programas o servicios de atención a niños, niñas y adolescentes deben: “c) brindar a los niños, niñas y adolescentes atención personalizada y en pequeños grupos evitando en todos los casos el hacinamiento y la promiscuidad; d) ofrecer instalaciones físicas en condiciones adecuadas de habitabilidad, higiene, salubridad, seguridad y respeto a la intimidad y privacidad de cada persona” (lo resaltado es propio).

3.1. Condiciones de funcionamiento y habitabilidad. La Ley local 2881 y su reforma

En el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, la Ley 2881 vino a regular lo que hasta ese momento constituía un vacío legal mediante la incorporación –en la Sección 9 del Código de Habilitaciones y Verificaciones– del Capítulo 9.5: “Hogar de Niñas, Niños y Adolescentes”.

Previo a realizar una evaluación de la ley en cuestión y las condiciones por ella introducidas, corresponde adelantar que muchos de los hogares dependientes de la Dirección General de Niñez y Adolescencia de la CABA se ubican fuera de la Ciudad de Buenos Aires, motivo por el cual no quedan sujetas a la regulación dispuesta por la Ley 2881. Esta situación no deja de ser alarmante toda vez que implica que, según la localización del dispositivo, los parámetros de su funcionamiento y habitabilidad son disímiles, temática sobre la cual volveremos más adelante.

Volviendo entonces a la Ley 2881, un somero análisis de la misma demuestra que, con anterioridad a su sanción, ya se habían iniciado varios proyectos tendientes a regular esta temática. Entre ellos podemos mencionar el presentado por el Poder Ejecutivo en el año 2006, por iniciativa del Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la CABA: “Regulación de condiciones de habilitación y funcionamiento de establecimientos u organismos de atención para el cuidado de niños, niñas y adolescentes. Hogar Infantil Leyes 114 y 44568”⁹.

En sus fundamentos se ponía de resalto:

(...) habiéndose efectuado una revisión del marco regulatorio vigente en cuanto a pautas de emplazamiento (Código de Planeamiento Urbano), condiciones edilicias (Código de la Edificación) y funcionamiento de la actividad (Código de Habilitaciones y Verificaciones), y evaluadas las características bajo las que debería desarrollarse el rubro en cuestión, se ha detectado un vacío normativo que contemple sus particularidades específicas (...). En consecuencia, teniendo particularmente en cuenta la población y las materias involucradas, el dictado del marco normativo que se proyecta, se evidencia en la obligación que pesa

sobre la Administración de velar por los derechos esenciales de niños y adolescentes menores de dieciocho (18) años que atraviesan dificultades de distinta índole y gravedad, evitando de esta manera que, desvinculados de sus grupos familiares y con necesidades de alimentación, albergue, educación y de capacitación entre otras, se hallen totalmente desamparados.

Asimismo, se destacaba: “Dentro de las actividades que se ejecutan para la atención de niños, niñas y adolescentes en el ejido de la Ciudad, se encuentra la de ‘Hogar Infantil’ con diversas modalidades de acción. Este tipo de establecimientos deben ofrecer a los mismos, instalaciones físicas en condiciones adecuadas de habitabilidad, higiene, salubridad, seguridad y respeto a la intimidad y privacidad de cada uno de ellos” (lo resaltado es propio).

Posteriormente fueron presentados los proyectos sobre “Incorporación del Rubro Hogar de niñas, niños, y adolescentes en el Código de Habilitaciones y Verificaciones”, “Modificación de la definición hogar infantil del Código de Planeamiento Urbano” e “Incorporar el rubro hogar infantil al Código de la Edificación de la Ciudad”¹⁰.

En ellos se observan fundamentos similares a los expuestos por el Poder Ejecutivo: se hace hincapié en la necesidad de contar con una herramienta normativa que, además de adecuarse a la doctrina de Protección Integral consagrada en los tratados internacionales, leyes nacionales y de la Ciudad, permita al Estado llevar adelante la habilitación y el control de los organismos de alojamiento transitorios o permanentes destinados a niños, niñas y/o adolescentes, garantizando las condiciones de seguridad necesarias y el desarrollo físico-emocional de los niños allí albergados, y que sea acorde a la complejidad y al valor social de sus funciones.

La Ley 2881 fue sancionada finalmente el 16 de octubre de 2008. En ese marco, se definió a los hogares de niños, niñas y adolescentes como “(...) establecimientos en los cuales se brindan servicios de alojamiento transitorio, alimentación, higiene, recreación activa o pasiva, a título oneroso o gratuito, a niñas, niños y adolescentes en un espacio convivencial (...)”.

Además, se establecieron cuatro modalidades de atención (Art. 4); las responsabilidades de cada organismo en la fiscalización de las instituciones (Art. 9); los requisitos para la solicitud de la habilitación; las condiciones generales de funcionamiento, habitabilidad y seguridad, así como también otras cuestiones relevantes relativas a la capacidad de los dispositivos, al personal de los mismos y a la documentación de la que deberán disponer, entre otras.

No huelga señalar que su cláusula transitoria primera estableció un plazo de dieciocho (18) meses a partir de la publicación de la ley para que todos aquellos dispositivos que se encontraban inscriptos en el registro del CDNNyA adecuen su funcionamiento e instalaciones a la nueva normativa.

Sin embargo, en el mes de marzo de 2010 –fecha en que se cumpliría el plazo establecido–, una serie de organizaciones no gubernamentales autodenominadas “Red de Hogares de la Ciudad”, realizaron una presentación en la que se solicitaba la extensión en doce (12) meses adicionales del plazo original, debido a que “las condiciones establecidas serían onerosas e inadecuadas para instituciones pequeñas”.

A partir de dicha presentación y considerándose innecesaria la extensión del plazo previsto en la mentada cláusula transitoria, fue creada mediante Resolución 193/2010 y su modificatoria 264/2010, la Comisión Especial de Estudio y Revisión de la Ley 2881 con el objeto de “analizar en particular las condiciones de habilitación y funcionamiento exigidas a los establecimientos u organismos de atención para el cuidado de niñas, niños y adolescentes”.

En virtud del trabajo realizado en el marco de esa Comisión fue iniciado el Expediente 2116-D-2011, proyecto que tuvo por objeto reformar el texto de la Ley 2881. Entre sus fundamentos, se pone de resalto que “La institucionalización de niños, niñas y adolescentes es considerada una situación excepcional que debe prolongarse por el menor tiempo posible y en el marco de la misma este tipo de establecimientos debe ofrecerles instalaciones físicas en condiciones adecuadas de habitabilidad, higiene, salubridad, seguridad y respeto a la intimidad y privacidad de cada uno/a de ellos/as, a la vez que deben proporcionar un abordaje metodológico adecuado para cada una de las modalidades” (lo resaltado es propio). Además, se destaca como una modificación sustancial la introducida en el artículo 9 de la Ley 2881 (relativa al sistema de fiscalización y supervisión de las instituciones involucradas): “La misma apunta a especificar las competencias en la materia del Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la Agencia Gubernamental de Control y la Dirección General de Niñez y Adolescencia (SPSS–MDS), fijar criterios de fiscalización conjunta que posibiliten un seguimiento integral de los distintos de la norma y garantizar canales de comunicación fehaciente entre los mencionados organismos a iguales efectos” (lo resaltado es propio).

La normativa modificatoria de la Ley 2881 fue sancionada el día 15 de noviembre de 2012, dando origen a la Ley 4383, en vigencia desde el 21 de enero de 2013.

3.2. Ejes temáticos de la Ley local 2881

A continuación se describirán los principales ejes temáticos regulados por la Ley 2881 –y su reforma, la Ley 4383–, en lo relativo a la habilitación de los dispositivos destinados al alojamiento de niños, niñas y adolescentes; las modalidades de atención que pueden adoptar; la población destinataria; el personal integrante de los equipos técnicos, la capacidad de cada uno de

ellos y, finalmente, las responsabilidades de cada organismo en lo relativo a su fiscalización y supervisión.

a. **Habilitación:** Esta temática en particular será desarrollada al efectuarse el diagnóstico de situación (5.5.), al cual hacemos remisión.

b. **Modalidades:** Los hogares de niños, niñas y adolescentes pueden habilitarse de acuerdo a las siguientes modalidades:

- **Convivenciales para niños, niñas y adolescentes:** De conformidad con lo dispuesto por la Ley 2881, se trata de establecimientos no sanatoriales destinados al alojamiento de carácter transitorio de niños, niñas y adolescentes con autonomía psicofísica acorde a su edad.
- **Paradores para niños, niñas y adolescentes:** Son establecimientos que presentan idénticas características que los dispositivos convivenciales, con estadía dentro de una o varias franjas horarias y con asistencia de carácter transitorio. De acuerdo a lo establecido por la Ley 445, el Programa “El Parador, casas abiertas para chicos de y en la calle” consiste en la puesta en funcionamiento de casas abiertas que forman parte del circuito de atención integral a niños, niñas y adolescentes de y en la calle hasta los 18 años de edad.
- **Convivenciales para adolescentes embarazadas y/o madres y sus hijos:** Son establecimientos destinados al alojamiento transitorio de adolescentes embarazadas y adolescentes madres y sus hijos/as, con autonomía psicofísica, que se encuentren en situación de vulnerabilidad o desvinculadas de su núcleo familiar o, que circunstancialmente no puedan cubrir sus necesidades básicas en forma autónoma.
- **Convivenciales de atención especializada:** Destinados al alojamiento transitorio de niñas, niños y adolescentes que requieran mayor contención y seguimiento profesional en el espacio institucional convivencial que contemple un tratamiento específico, pero que no requiera internación en un establecimiento de salud, de acuerdo a lo establecido por el artículo 14 y 15 de la Ley 448.

c. **Población destinataria:** La población destinataria de los hogares objeto de análisis son niños, niñas y adolescentes de 0 a 18 años que se encuentren desvinculados de su grupo familiar o momentáneamente separados de su grupo de pertenencia. En los casos en que se considere necesario, la autoridad que corresponda podrá autorizar la permanencia de jóvenes hasta los 21 años.

d. **Personal:** Los dispositivos destinados al alojamiento de niños, niñas o adolescentes deberán contar con equipos interdisciplinarios de profesionales adecuadamente capacitados con formación específica en disciplinas sociales, culturales y recreativas. Además, la Ley 2881 consagra que no podrán

desempeñarse en hogares: quienes se encuentren inscriptos en el Registro de Deudores Alimentarios; y quienes acrediten en el certificado expedido por el Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal los delitos enumerados por el artículo 9.5.3.3. Aquellas personas que resulten ser procesadas por alguno de esos delitos mientras presten servicios en un hogar serán preventivamente separadas de su puesto hasta que se resuelva su situación.

El cuadro expuesto a continuación sintetiza la integración que deberán presentar los equipos técnicos de las distintas modalidades de hogares:

Modalidad	Equipo Directivo	Equipo Profesional Mínimo	Equipo Técnico	Equipo Auxiliar	Rotación del personal
Convivencial	Deben ser dirigidos por un Director especializado en temas de infancia, con título universitario o terciario afín a la actividad o prestaciones desarrolladas. De lo contrario deberá acreditar más de 5 años de experiencia en tareas o actividades iguales o relacionadas.	<ul style="list-style-type: none"> – Un Lic. en Trabajo Social, Asistente Social o Lic. en Servicio Social – Un Lic. en Psicología o Psicopedagogía – Un Profesional o profesor en área educativa 	Dos operadores con título secundario, estudios acreditados en temáticas afines a su tarea y experiencia de trabajo acreditada con niños, niñas y adolescentes. En caso de ser modalidad mixta, el hogar deberá contar con un operador para cada sexo por turno.	<ul style="list-style-type: none"> – Un personal auxiliar de cocina – Un personal auxiliar de limpieza, ropería y mantenimiento 	Deberán contar como mínimo en forma permanente con dos personas integrantes del Equipo Profesional Mínimo o del Equipo Técnico.
Parador					
Conv. para adolescentes embarazadas y/o madres y sus hijos					
Atención Especializada					

A su vez, la ley consagra que en todas las modalidades se contemplará la presencia de un operador/a cada seis (6) niños durante las 24 hs. para la atención de niños/as hasta los tres (3) años de edad.

e. Capacidad:

Modalidad	Capacidad Mínima	Capacidad Máxima	
Convivencial	5	30	La cantidad máxima variará de acuerdo a la superficie de los locales destinados a dormitorios y comedor, siempre dentro de los mínimos y máximos establecidos.
Conv. para adolescentes embarazadas y/o madres y sus hijos	5	30	
Atención especializada	5	25	
Parador	5	30 concurrentes diurnos. Descanso nocturno de hasta un máximo de 20 residentes.	Variará de acuerdo a la superficie de los locales con destino a sala de estar y/o comedor. Si se permitiera el descanso nocturno de los residentes, la capacidad máxima se determinará conforme a la superficie que posea el establecimiento destinada a dormitorios, siempre dentro de los mínimos y máximos establecidos.

f. Fiscalización y Supervisión: El artículo 9 de la Ley 2881 regula las responsabilidades de cada organismo en lo relativo a la fiscalización y supervisión de los establecimientos que se desarrollan como hogares de niños, niñas y adolescentes.

En ese marco, establece que “son materia de control de la Agencia Gubernamental de Control las condiciones edilicias, sanitarias, seguridad y funcionamiento (...)”. Cabe destacar que la Agencia Gubernamental de Control –entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Justicia y Seguridad de esta Ciudad– fue creada en el mes de diciembre de 2007 por medio de la Ley 2624 y concentra el ejercicio del poder de policía en lo referente a las condiciones de seguridad, salubridad e higiene alimentaria de los establecimientos públicos o privados. Además, entiende en lo relativo a las habilitaciones de todas aquellas actividades comprendidas en el Código respectivo que se desarrollan en la Ciudad, así como en el otorgamiento de permisos para aquellas actividades

llevadas a cabo en dominios de uso público y privado, con excepciones enumeradas en la norma.

Asimismo, se consagra que “Es de exclusiva competencia del Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la fiscalización de todas aquellas cuestiones relativas al proyecto institucional, el abordaje metodológico propuesto por la institución, la atención de los niños, niñas y adolescentes albergados, la idoneidad y el desempeño del personal y la documentación detallada en el Código de Habilitaciones y Verificaciones, punto 9.5.3.6.1 g) 9.5.3.6.2 y 9.5.3.6.3”.

Finalmente, establece que “Son competencia de la Dirección General de Niñez y Adolescencia, la supervisión y el monitoreo de la atención brindada a las niñas, niños y adolescentes, por los hogares de niñas, niños y adolescentes, pertenecientes a organizaciones de la sociedad civil, que hayan suscripto convenio con el Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. Los tres organismos deberán fijar anualmente un cronograma de fiscalización y supervisión simultáneas, que incluya al menos dos visitas a cada uno de los hogares inscriptos en el Registro de ONG del CDNNyA. Cuando los aspectos a fiscalizar o supervisar contemplen exclusivamente el seguimiento de cuestiones relativas a las competencias de uno de los tres organismos, sus equipos técnicos realizarán visitas no incluidas en el cronograma simultáneo.

4. Control de los hogares de niños, niñas y adolescentes por la Defensoría del Pueblo de la CABA: Aspectos metodológicos

4.1. Antecedentes y fundamentación

El presente informe pretende profundizar el análisis realizado en el año 2014¹¹ por esta Defensoría del Pueblo respecto del estado de situación de los hogares de niños, niñas y adolescentes. Es así que las conclusiones vertidas en el mismo se erigen como punto de partida de la metodología de investigación adoptada. En ese sentido, corresponde mencionar que este Centro de Atención de la Niñez, Adolescencia, Género y Diversidad llevó adelante distintas actividades cuya finalidad principal residía en el control de los dispositivos de atención a esta población, motivadas por denuncias efectuadas por vecinos de la Ciudad, como así también en el marco del seguimiento de casos particulares relativos a la vulneración de derechos de niños institucionalizados. Respecto de estos últimos supuestos, cabe destacar que a partir de la intervención concreta del organismo en casos que involucran a niños, niñas y adolescentes institucionalizados, y a través de la implementación de diversas medidas, se han podido detectar

irregularidades que podrían constituirse como un patrón de conducta por parte de la Administración Pública y que repercuten en la población infanto-juvenil y el acceso a sus derechos.

Atento a ello, esta Defensoría procedió a sostener reuniones con las máximas autoridades de cada una de las reparticiones rectoras de la política de infancia y adolescencia a nivel local en las que, además de ahondar en la información recolectada, se plantearon algunas propuestas y desafíos por resolver.

Asimismo, y en pos de cumplimentar lo dispuesto por la Ley local 2881 de la CABA en materia de habilitación y condiciones de funcionamiento de los hogares de niñas, niños y adolescentes, se puso en conocimiento de la Dirección General de Niñez y Adolescencia las irregularidades detectadas y las modificaciones propuestas en cuatro de los hogares de esta Ciudad (dos de ellos propios del Gobierno de la Ciudad y dos conveniados con esa Dirección)¹².

En razón de los inquietantes resultados obtenidos en el marco de esas actividades y las problemáticas reiteradamente planteadas por los distintos dispositivos relevados durante el primer semestre del año 2015, surge la necesidad de este informe.

4.2. Objetivo general

Conocer y describir el estado de situación de los hogares destinados al alojamiento de niños, niñas y adolescentes que han sido separados de su medio familiar y/o comunitario.

4.3. Objetivos específicos

- Analizar la normativa aplicable en la materia.
- Indagar respecto a la cantidad de instituciones destinadas al alojamiento de la población infanto-juvenil en situación de vulnerabilidad social, propias o conveniadas con la Dirección General de Niñez y Adolescencia de la CABA, la modalidad asumida por cada una de ellas, su distribución geográfica, así como su capacidad de albergue y franja etaria abarcada.
- Constatar el estado de situación de los trámites de habilitación de los dispositivos relevados.
- Analizar las fuentes de financiamiento de las distintas instituciones de albergue.
- Conocer la articulación existente entre los distintos organismos integrantes del Sistema de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia.
- Identificar las problemáticas más relevantes en la efectivización de los derechos de la población objetivo.

4.4. Características de las unidades de análisis

El presente informe se circunscribió a analizar las instituciones destinadas al alojamiento de la población infanto-juvenil localizadas en la Ciudad de Buenos Aires que adoptan las siguientes modalidades, a saber: a) convivencial para niños, niñas y adolescentes y b) convivencial de atención especializada, y no así el resto de las modalidades reguladas por la Ley local 2881.

En ese marco, este organismo constitucional efectuó el relevamiento de un total de veintiséis (26) instituciones, cifra que constituye el 67% del total de los hogares que dependen de la DGNyA y que asumen las modalidades objeto de análisis: quince (15) convivenciales y once (11) instituciones de atención especializada.

Cabe destacar que se relevaron todas las instituciones que se encuentran localizadas en la Ciudad de Buenos Aires y asumen las modalidades analizadas.

Modalidades	Total de instituciones	Dispositivos relevados
Convivencial	26	15 (58%)
Atención especializada	13	11 (85%)
TOTAL	39	26 (67%)

4.5. Metodología aplicada

1. Se remitieron pedidos de informes a distintos organismos integrantes del sistema de protección integral de niñez y adolescencia.

2. Se llevaron a cabo entrevistas con el personal directivo y del equipo técnico de las instituciones sobre la base de un cuestionario efectuado a tales efectos, cuyos ejes temáticos fueron –principalmente– los siguientes:

a. Caracterización institucional: En esta categoría, se indagó principalmente respecto de cuestiones relativas a las asociaciones civiles a las que pertenecen los distintos hogares, tipo de habilitación con la que cuentan, modalidad adoptada, capacidad máxima de albergue en cada sede institucional, cantidad de niños alojados, cantidad de vacantes disponibles y franja etaria que cubre la sede, entre otras.

b. Financiamiento: Uno de los objetivos de los relevamientos efectuados se centró en analizar la correspondencia entre los recursos económicos con los que cuentan los dispositivos –así como su procedencia– y los gastos ordinarios necesarios para su mantenimiento.

c. Equipos Técnicos: Dentro de este eje temático, se inquirió sobre el personal integrante de los equipos técnicos, la modalidad de contratación a la que se encuentran sujetos y la rotación de los mismos dentro del dispositivo.

d. **Articulación con otros organismos del Estado:** Se interrogó respecto a los actores con quienes se trabajan los ingresos de los niños, niñas o adolescentes a los dispositivos de albergue, así como el procedimiento a través del cual se definen las estrategias de trabajo en relación a cada niño, niña o adolescente, los organismos con los cuales se consensuan las mismas y los resultados obtenidos. En este punto se incluyó, además, regularidad de las supervisiones realizadas tanto por la Dirección General de Niñez y Adolescencia como por el Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y se indagaron los efectores educativos y de salud a los que asiste la población infanto-juvenil institucionalizada y los obstáculos detectados en el acceso a los mismos.

e. **Revinculación familiar y comunitaria:** Se incluyó frecuencia de las vinculaciones entre la población infanto-juvenil alojada y sus referentes familiares y/o afectivos; forma y lugares en que se desarrollan las mismas. Finalmente, se indagó respecto a las dificultades más relevantes para llevar a cabo la efectivización de este derecho.

3. Al finalizar las entrevistas, se recorrieron las instalaciones de los establecimientos, con el fin de observar las condiciones de habitabilidad y seguridad de cada institución, tarea implementada por la Dirección de Asistencia Técnica en Arquitectura y Urbanismo de este organismo.

4. Por último, se destaca que en el curso de las visitas se relevó información sobre algunos casos particulares.

5. Diagnóstico de situación

5.1. Cantidad de hogares de niños, niñas y adolescentes, vinculación con el Estado local y distribución según modalidades

De conformidad con lo informado por la Dirección General de Niñez y Adolescencia de la CABA con fecha 16 de junio de 2015, esa repartición cuenta con cuarenta y cuatro (44) dispositivos destinados al alojamiento de la población infanto-juvenil que ha sido separada de su medio familiar y/o comunitario:

- Cinco (5) de esas instituciones son propias del Gobierno de la Ciudad: tres (3) hogares convivenciales y dos (2) hogares de tránsito o paradores.
- Las treinta y nueve (39) restantes son Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que han suscripto un convenio con la DGNyA. De ellas, veintidós (22) son convivenciales, trece (13) de atención especializada, un (1) hogar materno, un (1) pequeño hogar y dos (2) familias de acogimiento.

Modalidades	Instituciones propias	Instituciones conveniadas	Total	Porcentaje sobre el total
Convivenciales	3	22	25 ¹³	57%
Paradores	2	–	2	4,5%
Convivenciales maternos	–	1	1	2,2%
Atención especializada	–	13	13	29,5%
Pequeños hogares	–	1	1	2,2%
Familias sustitutas	–	2	2	4,5%
TOTAL	5	39	44	

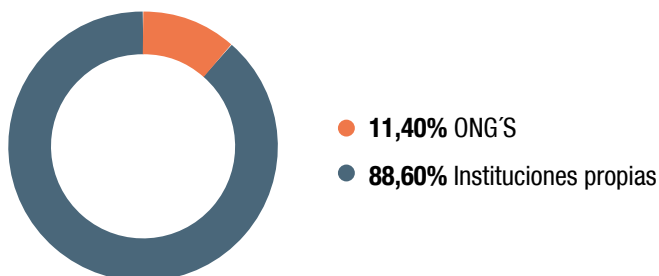
Fuente: elaboración propia según datos aportados por la Dirección General de Niñez y Adolescencia de la CABA.

En este punto resulta pertinente efectuar dos aclaraciones previas. En primer lugar, que la clasificación de “pequeños hogares” utilizada por la DGNyA no se condice con una modalidad regulada por la Ley local 2881, motivo por el cual –para el análisis del presente– los hogares así calificados serán evaluados conjuntamente con las instituciones que asumen la modalidad convivencial.

En segundo lugar, se destaca que en el marco de los relevamientos efectuados por este órgano de contralor se advirtió la falta de correspondencia entre la modalidad de albergue asignada por la DGNyA y la denunciada por la propia institución, no obstante lo cual, a los efectos de este informe, se utilizarán las calificaciones informadas por esa Dirección General.

Respecto de la vinculación existente entre los dispositivos de albergue y el Estado local, de lo informado por la DGNyA se desprende que de la totalidad de hogares existentes, un 88,6% son organizaciones no gubernamentales que han suscripto un convenio con la Administración, mientras que solo un 11,4% son recursos propios del Gobierno de la CABA.

Distribución de instituciones según su vinculación con el Estado local



Fuente: elaboración propia según datos aportados por la Dirección General de Niñez y Adolescencia de la CABA.

Lo expuesto ya había sido advertido en un informe previo de esta Defensoría del Pueblo, en el marco del cual se puso de resalto que la legislación vigente en nuestro país en materia de niñez y adolescencia pone en cabeza del Estado la protección de los derechos de la población infanto-juvenil. No obstante ello, se observa que actualmente predomina la tendencia de delegar los deberes y responsabilidades estatales en organizaciones de la sociedad civil.

Por otro lado, se subraya que de los datos brindados por la DGNyA resulta que el 57% de las instituciones de albergue de las que dispone esa repartición corresponden a la modalidad convivencial, mientras que el 29,5% son hogares de atención especializada.

5.2. Distribución geográfica

Respecto de la ubicación geográfica de los hogares dependientes de la DGNyA –propios o conveniados– que asumen las modalidades analizadas, corresponde hacer las siguientes distinciones:

a. La modalidad convivencial se distribuye de manera relativamente equitativa entre la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires. Esto así toda vez que el 57,7% de los dispositivos que asumen esta modalidad se encuentran localizados en la Ciudad, mientras que el 42,3% restante se ubica en la provincia.

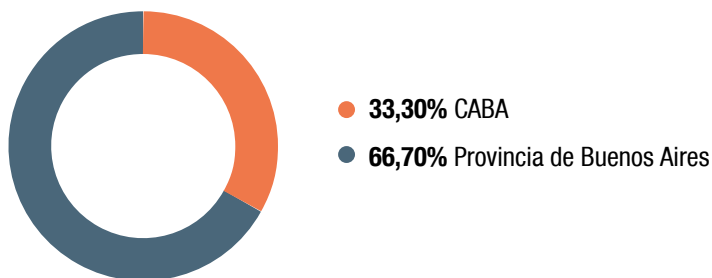
b. Los hogares que asumen la modalidad de atención especializada se ubican mayoritariamente en la Ciudad de Buenos Aires: un 84,6% se localiza en esta jurisdicción y el 15,4% restante se halla en la provincia de Buenos Aires.

Lo expuesto implica que de las treinta y nueve (39) instituciones dependientes de la DGNyA que asumen las modalidades analizadas, veintiséis (26) se ubican en esta ciudad; número que constituye un 66,7%; mientras que el 33,3% restante se encuentra localizado en la provincia de Buenos Aires.

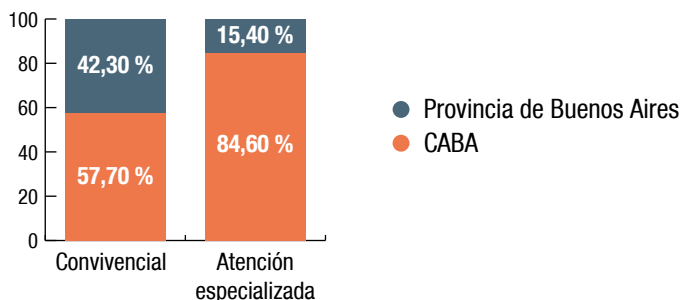
Modalidades	Total de instituciones	CABA	Provincia de Buenos Aires
Convivencial	26	15 (57,7%)	11 (42,3%)
Atención especializada	13	11 (84,6%)	2 (15,4%)
Total	39	26 (66,7%)	13 (33,3%)

Fuente: elaboración propia según datos aportados por la Dirección General de Niñez y Adolescencia de la CABA.

Instituciones según su localización



Fuente: elaboración propia según datos aportados por la Dirección General de Niñez y Adolescencia de la CABA.



Fuente: elaboración propia según datos aportados por la Dirección General de Niñez y Adolescencia de la CABA.

Sobre este punto debemos destacar que la tendencia del Gobierno local de efectuar convenios con instituciones localizadas por fuera de esta ciudad resulta alarmante teniendo en cuenta que arroja como resultado las siguientes consecuencias:

- Los parámetros de funcionamiento, seguridad y habitabilidad de los dispositivos ubicados en la provincia bonaerense (un 33% del total de instituciones) no resultan subsumidos a lo dispuesto en la Ley local 2881, con la consecuente imposibilidad de ser fiscalizados por la Agencia Gubernamental de Control de esta ciudad.
- Como correlato de lo mencionado en el punto anterior, instituciones que comparten la finalidad de alojar a la población infanto-juvenil en situación de vulnerabilidad social se rigen por parámetros distintos según la jurisdicción en la que se encuentran localizadas. Los principalmente afectados por estas discrepancias son los niños y/o adolescentes, quienes –a pesar de encontrarse atravesando contingencias similares– contarán con un marco de protección diferente de acuerdo con la ubicación del dispositivo al cual fueron derivados.
- Alejamiento del órgano de protección de la Ciudad y sus entes descentralizados, las Defensorías Zonales, dificultando su adecuada intervención.
- Desventaja de los niños y/o adolescentes alojados en dispositivos localizados en la provincia bonaerense para acceder a distintos programas y servicios existentes en la Ciudad de Buenos Aires.
- Violación al principio de respetar el centro de vida de los niños, niñas y adolescentes y el consecuente distanciamiento de su núcleo familiar y/o de sus referentes afectivos o comunitarios.

Se entiende por “centro de vida” el lugar donde hubiesen transcurrido en condiciones legítimas la mayor parte de su existencia¹⁴. Esta noción, vinculada íntimamente con el respeto al interés superior del niño, resulta inaplicable sin explicación alguna al disponerse el traslado de la población infanto-juvenil afectada a la provincia bonaerense. En ese sentido, corresponde preguntarse los motivos en virtud de los cuales niños que residen en esta ciudad, respecto de los cuales el CDNNyA –reiteramos, órgano administrativo competente de la Ciudad– resolvió disponer una medida de protección excepcional de derechos; y cuya familia o referentes afectivos o comunitarios residen en esta jurisdicción, son trasladados a la provincia de Buenos Aires; valoración que ha de abarcar ineludiblemente la evaluación del impacto psicológico del desarraigo.

Lo expuesto, además, dificulta las estrategias de egreso del dispositivo, si las hubiera. Al respecto debe agregarse que la Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 9º, expresamente establece que: “(...) 3. Los Estados Partes respetarán el derecho del niño que esté separado de uno o de ambos padres a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo

regular (...)”. Por su parte, la Ley nacional 26061, en su artículo 41, inciso b), dispone que al adoptarse una medida de protección excepcional de derechos debe propiciarse “(...) a través de mecanismos rápidos y ágiles, el regreso de las niñas, niños y adolescentes a su grupo o medio familiar y comunitario (...)”, lo que se ve aún más dificultado si los niños, niñas y/o adolescentes se encuentran alojados en instituciones ubicadas en la provincia de Buenos Aires. A ello corresponde adicionar que, en estos supuestos, se carga en el presupuesto de las familias –normalmente de escasos recursos– los costos derivados de los traslados hacia esos dispositivos, complejizando las condiciones que devienen necesarias para favorecer el derecho a la revinculación familiar y comunitaria.

5.3. Capacidades de albergue, cantidad de niños, niñas y adolescentes alojados y vacantes disponibles

Durante los relevamientos efectuados por esta Defensoría del Pueblo se advirtió que, en términos generales, las capacidades de albergue de las sedes institucionales se ajustan a las cantidades mínimas y máximas reguladas por la Ley local 2881, variando sus cuantías según la superficie de los dispositivos.

No obstante ello, las capacidades máximas –al cierre del primer semestre del año 2015– se encontraban superadas en cuatro (4) efectores: tres (3) hogares convivenciales y un (1) hogar de atención especializada. Cabe destacar que, al indagar a las autoridades respecto a los motivos que dieran origen a esta situación, se indicó que respondía a la necesidad de garantizar el alojamiento conjunto de grupos de hermanos.

Consideración especial merece el caso de dos hogares propios del Gobierno de la CABA, que presentan una capacidad mayor a la establecida por la normativa vigente, contando en consecuencia con un total de niños, niñas y/o adolescentes alojados superior al permitido.

Por otro lado, y en lo referente a la cantidad de niños, niñas y/o adolescentes alojados, cabe mencionar que en el marco de un pedido de informes remitido por esta Defensoría del Pueblo –con fecha 13 de abril de 2015– se solicitó a la Dirección General de Niñez y Adolescencia tenga a bien: “1. Remitir el listado actualizado de los hogares propios del Gobierno de la CABA y de los conveniados con esa Dirección General, indicando (...) cantidad de niños alojados en cada uno de ellos”.

En respuesta, el día 16 de junio de 2015 la DGNyA indicó: “En lo que respecta a la cantidad de niños alojados en cada uno de ellos es un dato que varía de acuerdo a los movimientos de ingreso y egreso de los mismos, su cupo se remite a lo establecido por la ley 2881 para cada modalidad de alojamiento”.

Respecto de la dispositivos localizados en la Ciudad de Buenos Aires que asumen las modalidades analizadas, se destaca que en el caso de los hogares convivenciales la suma de niños institucionalizados ascendía a 339 niños/as y/o adolescentes, contando con 23 vacantes disponibles; mientras que los hogares de atención especializada arrojaban un número de 164 niños alojados y 22 plazas sin ocupar. Lo expuesto implica que, a la fecha de los relevamientos efectuados por este órgano de contralor, se encontraban alojados en esta Ciudad un total de 503 niños, niñas y/o adolescentes, contando la DGNyA con 45 vacantes disponibles.

5.4. Franjas etarias de las sedes institucionales

En el marco del pedido de informes mencionado en el acápite anterior, este organismo solicitó a la Dirección General de Niñez y Adolescencia que indique la franja etaria que cubre cada sede institucional.

De la respuesta suministrada por esa repartición se desprende que el 80% de los hogares convivenciales localizados en esta Ciudad cubre una franja etaria que no supera los 12 años, mientras que el 20% restante abarca a niños y adolescentes que exceden esa edad.

Situación inversa es la que se produce en los hogares de atención especializada, en los que el 73% de las instituciones relevadas abarca un grupo etario que supera los 12 años. Cabe mencionar que no fueron proporcionados los datos relativos al 27% restante.

Sin embargo, de la comparación entre la información brindada por la DGNyA y la vertida por las instituciones de albergue relevadas surge no solo la falta de correspondencia entre ambas fuentes sino también la existencia de inconsistencias entre los proyectos institucionales de cada dispositivo y la franja etaria de los niños, niñas y adolescentes efectivamente alojados en ellos.

En efecto, en el 73% de los hogares convivenciales relevados la franja etaria de los niños, niñas y adolescentes alojados no coincide con la expresada en los proyectos institucionales. Respecto de los hogares de atención especializada, esta situación se produce en el 63% de las instituciones visitadas. Sin embargo, debe reiterarse que no fue brindada la información relativa a los proyectos institucionales de un 27% de estos dispositivos.

Como ya mencionáramos, si bien en numerosas ocasiones lo expuesto se debe a la necesidad de garantizar el alojamiento conjunto de grupos de hermanos; en otros supuestos –un 23%– se advierte que se trata de dispositivos en los que aún se encuentran alojados jóvenes mayores de 18 años, quienes ven dificultado su proceso de autovalimiento y, consecuentemente, el egreso de los hogares.

5.5. Habilitaciones

5.5.1. Normativa aplicable

Respecto del presente acápite corresponde primeramente efectuar una distinción entre los hogares propios del Gobierno de la CABA y aquellos conveniados con la Dirección General de Niñez y Adolescencia.

Ello así toda vez que en virtud de lo dispuesto por la Ley local 2881, en su artículo 11 “Los organismos estatales de gestión pública que se constituyan como ‘Hogares de Niñas, Niños y Adolescentes’ deberán ajustar sus condiciones edilicias, de funcionamiento y de seguridad a los requisitos y especificaciones contemplados expresamente en los Códigos de Habilitaciones y Verificaciones, de Planeamiento Urbano y de la Edificación para la Ciudad de Buenos Aires. Los organismos de gestión privada deberán solicitar habilitación conforme a los requisitos del Código de Habilitaciones y Verificaciones” (lo resaltado es propio). Al referirse a la solicitud de habilitación, la Ley 2881 indica que la misma se rige por el Procedimiento Técnico Administrativo, haciendo una remisión al artículo 2.1.8 del Código de Habilitaciones y Verificaciones de la Ciudad.

De esta forma, a los efectos de obtener la habilitación correspondiente, se conmina a los hogares destinados al alojamiento de la población infanto-juvenil (repetimos, de gestión privada) al cumplimiento de los requisitos generales establecidos para el ejercicio de toda actividad comercial o industrial en la Ciudad, remisión que –aclaramos– resulta impropia teniendo en cuenta las particularidades que caracterizan a este tipo de instituciones.

Como regla general, el mencionado artículo 2.1.8 establece que la iniciación del trámite de habilitación autorizará al funcionamiento de la actividad, con sujeción a lo que se resuelva oportunamente en la respectiva solicitud de habilitación.

A continuación enumera una serie de rubros que no podrán ser librados al público hasta tanto no cuenten con la habilitación acordada y el certificado de habilitación pertinente, dentro de los cuales se incluye a los hogares de niños, niñas y adolescentes. Si bien esta disposición resulta prima facie lógica teniendo en cuenta la población a la que está destinada, las consideraciones que se efectuarán a continuación darán cuenta de su inaplicabilidad en la práctica.

Asimismo, la ley objeto de análisis consagra que, además de la documentación que les incumbe presentar de conformidad con el Código de Habilitaciones y Verificaciones, los dispositivos de alojamiento deberán acompañar la póliza de seguro de responsabilidad civil en vigencia y la constancia de inscripción en el Registro de Organizaciones No Gubernamentales del CDNNyA.

El organismo responsable del otorgamiento de habilitaciones es la Agencia Gubernamental de Control, a través de su Dirección General de Habilitaciones y Permisos (DGHyP).

En este punto, corresponde mencionar que a través de la Resolución Conjunta 938/MDSGC/AGC/10¹⁵ se aprobó un protocolo para el otorgamiento de permisos precarios de funcionamiento a determinados hogares de niños, niñas y adolescentes que cumplieran con estándares mínimos, facultándose a la DGHyP a suscribir los actos administrativos necesarios a tales fines. En ese marco, se dispuso que la DGHyP debía disponer de un circuito administrativo para la gestión de permisos transitorios, los cuales tienen una vigencia de 12 meses, fecha a partir de la cual los hogares deben tramitar la habilitación definitiva¹⁶. Excepcionalmente, los hogares sujetos a la realización de reformas edilicias estructurales o modificaciones que impliquen grandes erogaciones de presupuestos o lapsos prolongados podrán solicitar la renovación por un año, a condición de certificar un estado de avance de las obras.

Por su parte, la Resolución Conjunta 992/12 estableció que los hogares que se encuentran en funcionamiento en la Ciudad de Buenos Aires deberán presentar ante la DGHyP la solicitud de Autorización Precaria de Funcionamiento a los efectos de dar cumplimiento a las condiciones medias de seguridad, higiene y funcionamiento requeridas, hasta tanto se le otorgue la habilitación definitiva.

5.5.2. Resultados obtenidos

A pesar de la normativa mencionada ut supra, de los relevamientos efectuados por este organismo de contralor se advirtió que, con excepción de los tres dispositivos propios del Gobierno de la CABA (los cuales están exentos de la habitación dispuesta por la Ley 2281) solo dos de los hogares convivenciales localizados en la Ciudad cuenta con el certificado de habilitación correspondiente (cifra que constituye solo un 17% del universo analizado que debe cumplimentar este requisito).

Ello se agrava si se tiene en cuenta que del análisis de la documentación presentada se evidencia que, en uno de ellos, el certificado otorgado por la DGHyP no hace referencia a la modalidad para la cual fue habilitado (en contraposición a lo dispuesto por el artículo 9.5.2.3. del Código de Habilitaciones y Verificaciones de la Ciudad); mientras que —en el otro supuesto— la institución es registrada como hogar de atención especializada, caracterización que no se condice con la tipificada por la Dirección General de Niñez y Adolescencia.

A lo expuesto se adiciona que, en ambos casos, las instituciones fueron habilitadas para una capacidad de alojamiento inferior a la efectivamente alojada en el dispositivo.

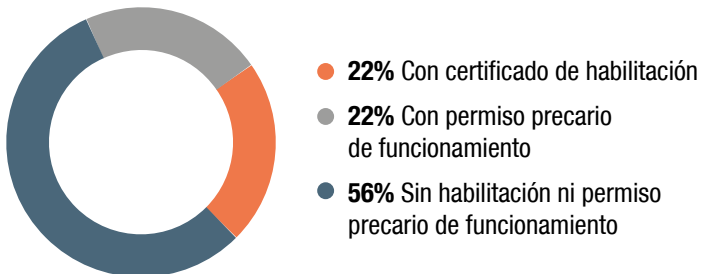
Respecto de los dispositivos convivenciales restantes, se destaca que solo tres (3) de ellos obtuvieron el permiso precario de funcionamiento por parte de la DGHyP (25%).

Lo expuesto implica que el 58% de los hogares convivenciales conveniados con la DGNyA y que se ubican en esta ciudad no cuentan con certificado de habilitación definitiva ni con permiso transitorio de funcionamiento.

La situación se repite, con ciertas variantes, en los hogares de atención especializada:

- Tres (3) hogares presentaron el certificado de habilitación correspondiente (27,3%). Respecto de ellos corresponde igualmente señalar que solo dos (2) se encuentran habilitados como hogares de atención especializada, mientras que el tercero restante fue tipificado bajo la modalidad “Parador”. A su vez, se advierte que dos de ellos fueron autorizados por una capacidad inferior a la expresada verbalmente por las autoridades.
- Solo dos (2) instituciones obtuvieron el permiso precario de funcionamiento por parte de la DGHyP (18,2%).
- Seis (6) dispositivos no cuentan con habilitación ni con permiso transitorio (54,5%).

Estado de los trámites de habilitación



Fuente: elaboración propia según información obtenida en las visitas institucionales.

El escenario descrito nos permite, por lo menos, efectuar las siguientes reflexiones.

- El análisis de las instituciones que sí han obtenido el certificado de habilitación (22%) nos permite concluir que existe una falta de correspondencia entre el tipo de habilitación otorgada por la Agencia Gubernamental de Control y la modalidad acordada con la Dirección General de Niñez y Adolescencia, así como también una discordancia entre la cantidad de niños, niñas y adolescentes que podrían alojarse en esas instituciones de conformidad con lo resuelto por la AGC y la cantidad de niños efectivamente alojados.

- Por otro lado, se advierte que, no obstante las regulaciones dispuestas a fin de que los hogares puedan obtener un permiso precario de funcionamiento mediante el cumplimiento de estándares “mínimos”, solo cinco instituciones han logrado acceder al mismo (22%).
- El 56% de las instituciones no cuenta con habilitación ni con permiso precario de funcionamiento.

Respecto de estos últimos debe ponerse de resalto que el 31% de los entrevistados mencionó la imposibilidad de obtener una evaluación positiva de los simulacros de evacuación por parte de la Gerencia Operativa de Evaluación de Planos de Evacuación y Contingencias de la Dirección General de Defensa Civil. Lo expuesto se produce como consecuencia del número de personas cuya presencia exige la Ley 1346 y su incongruencia con la cantidad de operadores requerida por la Ley 2881.

En ese sentido, decimos que de conformidad con las modificaciones efectuadas por la Ley 4383 al Código de Habilitaciones y Verificaciones de la Ciudad, los establecimientos se encuentran obligados a presentar la siguiente documentación: a) planos conforme a Obra de Condiciones contra Incendio, según las condiciones fijadas en los Capítulos 4.7 “De los medios exigidos de Salida”, 4.12 “De la protección contra incendio” ambos del Código de Edificación y Ordenanza 44425; b) plan de evacuación aprobado por la autoridad competente y c) certificación de la realización de simulacro de evacuación, semestrales, emergencias o catástrofes emitido por la autoridad competente; estos dos últimos de acuerdo a la Ley 1346 y la Disposición 2202/DGDCIV/10.

Al respecto, cabe mencionar que la Ley 1346/04, al crear el “Plan de Evacuación y Simulacro en casos de incendio, explosión o advertencia de explosión”, dispone en su Anexo I la forma en que deberán constituirse el “Grupo Director” y el “Grupo de Emergencia”, los cuales se encuentran integrados por un número de personas ampliamente superior a la exigida por la Ley 2881.

Por otro lado, se desprende de los relevamientos efectuados que lo expuesto no es una problemática que afectaría únicamente a los dispositivos que carecen de habilitación y de permiso precario de funcionamiento.

Asimismo, un gran número de instituciones que carecen de la habitación pertinente manifestaron haber presentado la documentación requerida a tales fines, encontrándose actualmente a la espera de una resolución favorable.

A pesar de lo expresado hasta aquí, en el mes de junio de 2015 la DGNyA informó a este organismo que “En el año 2014 se ha trabajado con los hogares en la adecuación de lo previsto por la normativa vigente no habiéndose detectado o recibido notificación alguna por parte de dicha agencia [la Agencia Gubernamental de Control] acerca de falencias edilicias o de habilitación”, situación que

—como mínimo— daría cuenta de la ausencia de una articulación eficiente entre ambas reparticiones gubernamentales.

Respecto del Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la CABA, se destaca que con fecha 13 de abril de 2015 esta Defensoría del Pueblo remitió un pedido de informes al Registro de Organizaciones No Gubernamentales de su dependencia. En razón de la ausencia de respuesta, con fecha 7 de octubre de 2015 se emitió el correspondiente oficio reiteratorio. No obstante ello, a la fecha ambas misivas continúan sin contestación por parte del órgano administrativo, en manifiesta contraposición a lo dispuesto por la Ley local 3.

En esta línea de pensamiento, corresponde entonces recordar que la sanción de la Ley 2881 tuvo como objetivo fundamental dotar de una herramienta normativa que garantice los derechos de la población infanto-juvenil alojada en instituciones mediante el establecimiento de un marco de regularidad y permitiendo a su vez al Estado llevar adelante la habilitación y el control de esos dispositivos. No obstante ello, y a pesar de los robustos debates que ha generado esta cuestión en la Ciudad, el sustento fáctico demuestra que actualmente se hace caso omiso de la normativa vigente; máxime teniendo en cuenta que —de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2.1.8 del Código de Habilitaciones y Verificaciones— dichas instituciones no podrían siquiera funcionar sin la habilitación correspondiente. Cabe aclarar que esta situación —en la mayoría de los casos— no es producto de un accionar omiso por parte de las organizaciones no gubernamentales a cargo de los hogares, sino que responde a la inercia gubernamental y a la falta de resolución del ente estatal respecto de los trámites iniciados. La consecuencia —contar con un 56% de hogares sin habilitación ni permiso transitorio de funcionamiento— no solo es ampliamente conocida por el Estado local, sino que además tampoco se observan acciones tendientes a revertir el estado de situación actual.

En ese sentido, debe agregarse que la ley atribuye a la Administración la obligación de resguardar los derechos esenciales de niños y adolescentes. Es por ello que, si el Gobierno de la Ciudad no puede cumplir con recursos propios los fines impuestos por el bloque normativo vigente, debe velar por colaborar —tanto asistencial como económicamente— con las asociaciones civiles a efectos de que éstas logren obtener la habilitación correspondiente, toda vez que se encuentran cumplimentando una función propia del Estado local.

En este marco, a siete años de la sanción de la ley que regula las condiciones de habitabilidad de los hogares, resulta notorio que no se ha podido dar cumplimiento efectivo a la finalidad perseguida por la norma. A eso se agrega que la inercia de los organismos gubernamentales de regularizar esta situación deja desprotegidas a las organizaciones civiles ante una eventual responsabilidad.

5.6. Financiamiento de las instituciones

Respecto del financiamiento de los establecimientos destinados al alojamiento de niños, niñas y adolescentes, corresponde primeramente hacer una distinción entre los hogares propios del Gobierno de la Ciudad y aquellos conveniados con la DGNyA.

En los primeros, los recursos económicos son aportados exclusivamente por la Dirección General de Niñez y Adolescencia. Empero, cabe destacar que —de los programas que forman parte de esa repartición— no hay en la distribución presupuestaria una descripción detallada de los recursos asignados, por ejemplo, a los hogares propios y a los conveniados, ni una desagregación presupuestaria por modalidad del dispositivo.

En lo relativo a los dispositivos conveniados, la Dirección General de Niñez y Adolescencia, al recurrir a las organizaciones de la sociedad civil para el cumplimiento de su misión, celebra con éstas un convenio a través del cual se acuerdan las condiciones específicas de la relación entre ambos.

El texto de estos convenios ha sido modificado en diversas oportunidades. El primero de ellos fue aprobado por el Decreto 1402/GCABA/02. En ese marco, se disponía que el Gobierno de la CABA se “propone financiar, asistir técnicamente y evaluar acciones de las Organizaciones no Gubernamentales que atiendan niñas, niños y adolescentes en el marco del Paradigma de la Protección Integral (...)”. En lo referente a los recursos económicos, la cláusula tercera del convenio marco fijaba que el GCABA otorgaría a la institución “un subsidio diario (...) por cada niña, niño o adolescente o madre e hijo. El mismo no será nominal sino corresponderá a la vacante real ocupada, el subsidio será efectivizado mediante dos pagos, uno al promediar el convenio y el otro a su finalización”.

Por su parte, la cláusula cuarta establecía la obligatoriedad de las instituciones de presentar informes de rendición de gastos, detallando los recursos utilizados para la atención integral de la población infanto-juvenil derivada y las fechas en que dichos informes debían ser presentados.

Por otro lado, se consagraba que los gastos de administración, personal o capital no serían costeados con los recursos de las becas. La relación laboral de las personas que designare la institución para la ejecución del proyecto sería de su exclusiva responsabilidad, sin generar obligación y/o responsabilidad alguna al Gobierno de la Ciudad.

Mención especial merece la cláusula décimo quinta, a través de la cual se disponía que las instituciones se comprometían a desarrollar y utilizar otras fuentes de ayuda y/o recursos adicionales a los que proporcionaba el Gobierno, “a fin de lograr una paulatina independencia de LA INSTITUCION, con respecto al subsidio que recibe”.

El texto del convenio a celebrarse fue modificado luego por el Decreto 874/GCABA/04: el subsidio otorgado por el Gobierno continuaba siendo diario por vacante ocupada, no obstante lo cual los pagos de los mismos se convinieron mensuales. En lo relativo a la rendición de gastos, la cláusula quinta estableció que la institución debía presentar “informes de avances trimestrales, detallando los recursos utilizados para la atención integral de los niños, niñas y adolescentes” y se mantuvo la disposición de que los gastos de administración, personal o capital no serían costeados con los recursos de los subsidios.

El 11 de noviembre de 2009 se publicó el Decreto 984/GCABA/09¹⁷. Coincidentemente con la reforma introducida por la Ley 2881, se establecía que el Gobierno de la Ciudad, a través de la Dirección General de Niñez y Adolescencia, abonaría un subsidio diario por vacante ocupada a cada institución y que el monto de dicha beca variaría de acuerdo a la modalidad de atención que asumiera la organización. Se continúan excluyendo del uso del subsidio los gastos de administración, personal o capital, sin excepción.

Sin embargo, el texto fue nuevamente modificado por medio de la Resolución 392/GCABA/MDSGC/14, la cual fue dejada sin efecto –poco tiempo después– por la Resolución 597/GCABA/MDSGC/14, actualmente vigente. En lo referente a la temática objeto de análisis en este acápite, la modificación más trascendental reside en que el subsidio otorgado por el Gobierno de la Ciudad es actualmente mensual, por vacante ocupada y de acuerdo a la modalidad de atención que asuma la organización. Dicho subsidio puede ser complementado, en forma extraordinaria, por servicios particulares contemplados en normativa vigente local o nacional, brindados por la institución en función de la problemática específica de cada beneficiario.

La mentada Resolución establece, además, que la organización tendrá a su cargo la administración del subsidio, y se compromete a aplicarlo exclusivamente al cumplimiento de las obligaciones que asume por el convenio, no obstante lo cual no se establece la obligatoriedad de presentar informes de rendición de gastos.

Finalmente, cabe destacar que su cláusula décimo sexta consagra que las instituciones se comprometen “a desarrollar y utilizar otras fuentes de ayuda y/o recursos adicionales a los que proporciona “EL GCABA”.

Explicado el recorrido legislativo que han atravesado los convenios a suscribirse entre la DGNyA y las organizaciones de la sociedad civil, corresponde entonces adentrarnos en los resultados obtenidos a través de los relevamientos efectuados por este órgano constitucional.

Primeramente, corresponde poner de resalto que en el marco del pedido de informes remitido por este organismo a la Dirección General de Niñez y Adolescencia se solicitó: “3. Detalle los recursos materiales que provee esa Dirección

General a los mentados Hogares, indicando base sobre la cual se calculan y discriminando los hogares propios del Gobierno de los hogares conveniados con esa Dirección. 4. Indique recursos humanos que provee a esos dispositivos así como también modalidad de contrato de trabajo del personal”.

En respuesta, la mentada repartición indicó: “La DGNyA no provee recursos materiales a los hogares. Posee un servicio de entrega y distribución de raciones de alimentos en crudo de víveres secos y frescos a hogares, que son calculados en función de la cantidad de niños/as y/o adolescentes alojados y a su franja etaria. El Área de Nutrición es el que se encarga de elaborar el menú conforme a las estaciones del año, teniendo en cuenta además las edades de la población de cada hogar. La DGNyA no provee recursos humanos a los hogares conveniados. Respecto de los Hogares Propios la Dirección General otorga la totalidad de los recursos humanos, materiales y de toda índole que sean necesarios para la atención da apoyo integral de los/as niños/as y adolescentes alojados en los mismos” (sic, lo resaltado es propio).

En ese sentido, cabe destacar que la totalidad de las instituciones relevadas por este organismo indicaron percibir subsidios de la Dirección General de Niñez y Adolescencia para el logro de su misión, de conformidad con los convenios suscriptos.

Respecto de las modificaciones introducidas por la Resolución 597, los entrevistados pusieron de resalto que el otorgamiento de becas mensuales resultó un notorio avance, toda vez que mediante el sistema de becas diarias los ingresos de cada período eran disímiles –teniendo en cuenta que los egresos podrían producirse antes del cierre de cada mes– situación que generaba ciertas irregularidades.

Asimismo, y de manera coincidente con lo expresado por la DGNyA, las autoridades de los establecimientos visitados indicaron que aproximadamente en el mes de octubre de 2014 esa repartición gubernamental comenzó a enviar alimentos periódicamente a los dispositivos. Las cantidades enviadas, además, tendrían en consideración al personal que se encuentra en el hogar.

Al respecto, los entrevistados coincidieron en señalar estas dos modificaciones en el sistema de otorgamiento de recursos como significativas innovaciones. Sin embargo, podemos mencionar por lo menos dos desafíos a superar:

- El primero de ellos está constituido por el hecho de que al producirse egresos de los dispositivos las becas recibidas disminuyen –toda vez que, repetimos, tienen en cuenta la cantidad de niños alojados– no obstante lo cual, el presupuesto del hogar suele mantenerse relativamente incólume, generando esta situación ciertas dificultades para afrontar los gastos ordinarios que el sostenimiento del mismo acarrea.

- El segundo es que, a pesar de las mejoras introducidas, y la posición más ventajosa en que éstas han situado al financiamiento de los hogares, la totalidad de los entrevistados indicaron que las becas continúan resultando insuficientes. Al respecto, cabe poner de resalto que las autoridades institucionales manifestaron recurrir a otras fuentes de financiación y/o asistencia, entre las cuales fueron mencionadas principalmente las siguientes:
 - a) Aportes económicos de particulares y/o empresas, en dinero o en especie (100% de menciones)
 - b) Convenios suscritos con otras organizaciones no gubernamentales (22%)
 - c) Voluntariados (17%)
 - d) Fondos recibidos de organismos privados nacionales (13%)
 - e) Actividades solidarias organizadas por la propia institución (4%)

En este sentido, se destaca además que todas las instituciones relevadas mencionaron que son porcentualmente estas fuentes de financiamiento –y no las becas– los recursos más significativos de los que disponen; a la par que un 8,7% de los entrevistados expresó haber solicitado un aumento de los subsidios a la Administración.

Cabe aquí entonces efectuar otro análisis que reside en señalar que los dispositivos destinados al alojamiento de niños, niñas o adolescentes en situación de vulnerabilidad responden a una necesidad social que debe ser asistida con fondos públicos –toda vez que constituye, en sí misma, una función pública, independientemente de que ese rol esté siendo ejercido mayoritariamente por organizaciones de la sociedad civil– y no por liberalidades. Esta situación continúa respondiendo al antiguo sistema del patronato de menores y se contradice con el espíritu de la legislación en la materia.

A modo ejemplificativo, y solo para que el lector tome conciencia de lo que se está explicando, diremos que uno de los entrevistados informó que solo el 23% de los recursos con los que cuenta el hogar son aportados por la DGNyA, un 17% provienen de donaciones de particulares y el 60% restante es obtenido mediante la realización de distintas actividades organizadas con el objeto de recaudar fondos. Los porcentajes difieren en el caso de hogares más pequeños –tanto ediliciamente como en relación a la cantidad de niños alojados– donde los aportes de esa DGNyA alcanzan al 50 o 60% de los recursos totales del hogar. Las menciones a la escasez de recursos disminuyen en el caso de los hogares de atención especializada, casos en los cuales los subsidios se incrementan justamente por la especialidad de la atención.

5.7. Articulación con otros organismos

La plena efectivización de las prerrogativas establecidas en relación a la niñez y la adolescencia, así como el adecuado funcionamiento del sistema creado a

tales fines, exige a todos sus integrantes una adecuada intervención y articulación; estableciendo los canales de comunicación que permitan el diseño, la elaboración y la ejecución de las políticas públicas pertinentes.

Ante este panorama, en el marco de las visitas realizadas por esta Defensoría del Pueblo se hizo especial hincapié en indagar la forma en que se efectiviza la articulación entre los organismos intervinientes en casos de institucionalización de niños, niñas y adolescentes, los procedimientos a través de los cuales se elaboran las estrategias de trabajo y las problemáticas más frecuentes en torno al cumplimiento de sus derechos, así como las respuestas brindadas por los diversos programas gubernamentales.

5.7.1. Caracterización de los ingresos de niños, niñas y adolescentes

Una de las cuestiones indagadas a las autoridades y equipos técnicos entrevistados se relacionó con el modo en que se producen los ingresos de los niños, niñas y adolescentes alojados en esos dispositivos y los actores institucionales con los cuales se trabaja.

Respecto de este último punto, se destaca que los organismos mayoritariamente mencionados fueron:

- La Dirección General de Niñez y Adolescencia (92% de menciones)
- Las Defensorías Zonales dependientes del CDNNyA (73%)
- La Guardia Jurídica Permanente dependiente del CDNNyA (35%)
- Juzgados (31%)
- Servicios de protección de derechos locales y zonales (23%)

Cabe señalar que en el caso de los hogares de atención especializada también fueron mencionadas la Dirección General de Salud Mental dependiente del Ministerio de Salud (11%) y obras sociales (8%); no obstante lo cual se aclaró que, en estos supuestos, los ingresos se efectúan mediando la intervención de la DGNyA.

Respecto del modo en que se producen, un 42,3% de los entrevistados manifestó que, si bien los ingresos se llevan a cabo de forma articulada, la información respecto de los niños —en términos generales— suele ser insuficiente. Entre las falencias más detectadas se encuentran la falta de remisión de la documentación relativa a las situaciones sanitarias, escolares y aspectos psico-físicos de cada niño, niña y adolescente, así como también de la información relacionada con sus referentes familiares y afectivos. Asimismo, se mencionó que un gran número de niños, niñas y adolescentes ingresan a los dispositivos sin contar con la documentación que acredita su identidad. A ello cabe agregar que un 31% de los entrevistados mencionó no recibir copia de las medidas de protección excepcionales ni sus renovaciones.

El desconocimiento inicial de las circunstancias que construyen la identidad

de cada niño, niña o adolescente dificulta las primeras intervenciones de los equipos técnicos de los hogares, quienes deben efectuar una “reconstrucción de antecedentes” tendiente a la elaboración de las estrategias de trabajo que devengan pertinentes.

Solo un 23,1% calificó a la información remitida al momento del ingreso como “suficiente”; a la par que un 19,2% expresó que las condiciones de suficiencia o insuficiencia dependen de cada caso concreto, según si se trata de ingresos “urgentes” o ya acordados con los organismos intervinientes. Cabe mencionar que el 15,4% restante no pudo precisar los datos solicitados.

5.7.2. Dirección General de Niñez y Adolescencia

En relación a la intervención desplegada por la DGNyA y la periodicidad con la que profesionales de la misma concurren a los establecimientos de albergue, esa repartición informó a este organismo:

Las visitas llevadas a cabo por el Área de Supervisión de Hogares Convivenciales, tienen como objetivo el monitoreo de la atención integral y el cumplimiento de lo establecido por el convenio firmado entre la institución y la DGNyA (...). Durante la visita se desarrollan diferentes acciones de acuerdo a la planificación establecida previamente: se realizan recorridas, entrevistas con niños/as, adolescentes y personal, supervisión institucional con el equipo técnico, observación de legajos y cuadernos de salud etc.

La presencia del supervisor en sede del hogar además de controlar el funcionamiento de la institución, constituye un puente de comunicación con los programas del Ministerio, funcionando como enlace de acceso a recursos.

La periodicidad de las visitas responde a las características de la modalidad de prestación a supervisar o a la particular situación que estuviera atravesando la institución siendo la misma nunca mayor a un (1) mes. Articulando de manera permanente con el CDNNyA a fin de articular estrategias y colaborar en el egreso en el menor tiempo posible.

Respecto de los Hogares Propios, el Equipo de Profesionales encargado de la Supervisión de los mismos lleva a cabo visitas de monitoreo en forma semanal.

En sentido coincidente con lo expresado ut supra, las autoridades de las instituciones relevadas indicaron que profesionales del área de Supervisión y Monitoreo de la Dirección General de Niñez y Adolescencia concurren regularmente a los dispositivos de alojamiento a efectos de realizar la correspondiente supervisión, en consonancia con lo dispuesto por el bloque normativo vigente.

En el caso de los hogares propios del Gobierno de la CABA, la fiscalización por

parte de esa repartición sería semanal (100% de los casos analizados). La periodicidad difiere en el caso de los hogares conveniados, en los que el monitoreo se produciría de manera quincenal (21,7%) o mensual (78,3%), según el caso. Al respecto, el 47,8% de los entrevistados destacó que cuentan con una articulación efectiva con el Área de Supervisión y Monitoreo de la DGNyA, cuyos profesionales han tomado contacto directo con los niños, niñas y/o adolescentes alojados y se muestran receptivos ante las eventuales solicitudes y problemáticas que pudieran presentarse desde los hogares, constituyéndose efectivamente como un recurso útil para la vinculación con otras dependencias del ministerio que integra.

En este punto cabe mencionar, además, que un 73% de los dispositivos relevados mencionó a la DGNyA como uno de los actores con los que se consensuan las estrategias de trabajo para el abordaje de los casos.

5.7.3. Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes

En relación a este organismo corresponde primeramente efectuar una distinción entre la intervención desplegada por el Registro de Organizaciones No Gubernamentales y las Defensorías Zonales.

Mientras que personal del mentado Registro se presenta con una regularidad que en promedio sería trimestral –y su función se circunscribiría principalmente a fiscalizar y monitorear las condiciones de funcionamiento de las instituciones–, de los relevamientos efectuados por este organismo se desprende la ausencia de un seguimiento adecuado por parte de los entes descentralizados del CDNNyA.

En ese sentido, cabe destacar que, si bien las Defensorías Zonales fueron mencionadas –en un 85% de los establecimientos analizados– como uno de los organismos con quienes se elaboran y consensuan las estrategias de abordaje de los casos puntuales; el 69% de los entrevistados indicó que la intervención desplegada por el organismo creado por la Ley 114 difiere según la repartición zonal asignada a cada caso, e incluso según el equipo técnico interviniente dentro de una misma Defensoría Zonal. Solo un 31% manifestó contar con una buena articulación con el organismo de protección.

Lo expuesto se agrava si se tiene en cuenta que las autoridades institucionales refirieron que el seguimiento de los casos por parte de las Defensorías sería deficiente (50%), no obteniendo la colaboración deseada.

Al respecto, se mencionó que profesionales de los equipos técnicos únicamente se apersonarían en los dispositivos de albergue ante demandas específicas, siendo normalmente el personal de las instituciones quien estimula y solicita su intervención. En ese sentido, se advirtió que, si bien algunos equipos técnicos suelen presentarse en los hogares a fin de sostener entrevistas con los niños,

niñas o adolescentes allí alojados –o bien se realizan reuniones en las sedes de las reparticiones zonales–, ésta no sería la práctica más frecuente. Un 19% de los entrevistados mencionó que los profesionales del CDNNyA no han tomado contacto personalmente con las niñas, niños y adolescentes respecto de los cuales intervienen, a pesar de no ser una de las variables cuestionadas. Lo expuesto conculca el derecho de éstos a expresar su opinión libremente y participar del proceso que los afecta¹⁸, garantía procesal cuyo cumplimiento deben verificar esas reparticiones zonales¹⁹.

Entre los motivos que originan esta insuficiencia en la intervención se hizo referencia, entre otras cuestiones, a la grave situación de vaciamiento y precarización por la que se encuentran atravesando las Defensorías Zonales, teniendo en cuenta el nivel de complejidad de los casos en los que intervienen y el déficit de recursos materiales y humanos.

En ese sentido, se mencionó que algunos equipos técnicos se encuentran incompletos a la vez que las condiciones de precariedad laboral obstaculizan seriamente el desempeño de los profesionales, quienes presentan poca permanencia laboral en razón de los bajos salarios que perciben, dando como resultado que el personal con mayor experiencia renuncie.

En este punto corresponde entonces señalar que las Defensorías Zonales constituyen una herramienta esencial del sistema de protección de derechos. Ello así, las condiciones de escasez presupuestaria, material y de recursos humanos, así como el alto cúmulo de trabajo y complejidad de los casos atendidos, impiden que los profesionales intervinientes puedan cumplimentar los fines impuestos por el bloque normativo vigente.

La situación de vaciamiento que padecen las reparticiones zonales dependientes del CDNNyA ya fue expuesta por esta Defensoría del Pueblo en el marco de la Resolución 1110/11.

En atención a lo expresado hasta aquí, y toda vez que esas Defensorías se encuentran sin capacidad de dar respuesta adecuada a todos los casos en los que intervienen, la efectivización de los derechos de la población infanto-juvenil institucionalizada ha quedado en cabeza de los dispositivos de albergue. Sobre el particular, las problemáticas mayormente reseñadas se vincularon con la satisfacción de los siguientes derechos:

- Derecho a la salud: En relación a la efectivización de este derecho humano fundamental corresponde mencionar que, de las entrevistas realizadas por este órgano de contralor, se desprende que –en términos generales– los dispositivos de albergue recurren mayoritariamente a efectores del sistema público, haciéndose referencia de manera indistinta a hospitales, Centros de Salud y Acción Comunitaria (CeSAC) y centros médicos barriales. Asimismo, se advierte que se acude fundamentalmente a los servicios próximos a las

sedes institucionales. Solo excepcionalmente se hizo referencia a establecimientos privados (principalmente en relación a la atención psicológica de niños, niñas y adolescentes), supuestos en los cuales se combina su utilización con la de los efectores públicos. Por otro lado, algunas instituciones expresaron contar con el Plan de Cobertura Porteña de Salud.

En ese sentido, es menester advertir que las Defensorías Zonales dependientes del CDNNyA han delegado sistemáticamente su responsabilidad en esta materia, toda vez que los entrevistados coincidieron en señalar que es normalmente el personal de los hogares quien realiza las gestiones pertinentes a fin de garantizar el derecho a la salud de la población alojada; entre las que cabe mencionar la solicitud de turnos, el traslado de los niños a los centros de salud, la articulación con profesionales de los establecimientos sanatoriales, entre otras. Ello se agrava si se tiene en cuenta la dificultad de obtener turnos médicos y/o psicológicos en el sistema hospitalario público, en razón de la deficiencia estructural que lo caracteriza.

Lo expuesto obstaculiza la recuperación física y psicológica y la reintegración social de niños, niñas y adolescentes en una particular situación de vulnerabilidad, principalmente teniendo en consideración aquellos niños víctimas de violencia, abuso o abandono²⁰.

De lo reseñado hasta aquí se desprende la necesidad de contar con procedimientos específicos para la atención de la salud física y mental de niños, niñas y adolescentes institucionalizados, a fin de coordinar la intervención de las autoridades competentes de la Ciudad, los efectores de salud disponibles y los dispositivos de albergue, garantizando este derecho con la mayor celeridad y eficacia posible.

- Derecho a la educación: En relación a este derecho, corresponde destacar que fue mencionada principalmente la utilización de efectores públicos. La elección de establecimientos educativos privados fue referenciada excepcionalmente, normalmente motivada en garantizar la continuidad de aquellos niños/as o adolescentes que ya concurrían a dichas instituciones, previo a su ingreso a los dispositivos. En menor medida, se mencionó además que algunos niños/as y/o adolescentes contarían con escuela domiciliaria.

Cabe mencionar que el acceso efectivo a este derecho –de manera coincidente con lo reseñado en relación a la salud– suele quedar relegado a las gestiones efectuadas por los dispositivos de alojamiento, reiterándose en consecuencia la necesidad de contar con un circuito de intervención que garantice la incorporación inmediata de los niños, niñas y adolescentes institucionalizados a establecimientos educativos (independientemente de la fecha de ingreso a los hogares y su correlato con los ciclos escolares).

- **Derecho a la identidad:** Respecto de este derecho en particular, se mencionó que una cantidad considerable de niños/as y/o adolescentes ingresan a los dispositivos de alojamiento sin la documentación que acredita su identidad. Al respecto, debe tenerse en especial consideración que la vulneración del derecho a la identidad y, en particular, la falta de un documento nacional de identidad, no solo deriva en la imposibilidad de ser identificado, sino que, además, trae como corolario la exclusión a un conjunto de programas sociales. Sobre el particular, los entrevistados mencionaron que anteriormente las gestiones necesarias para dar efectividad a este derecho eran llevadas a cabo por las reparticiones zonales dependientes del CDNNyA, no obstante lo cual, la demora excesiva que se evidenciaba en la obtención de la documentación dio como resultado que las instituciones asuman esta responsabilidad. En ese marco, y a fin de facilitar y promover el acceso a este derecho, se mencionó la necesidad de contar con un circuito específico para la población infanto-juvenil institucionalizada que carece de documentación, mediante el establecimiento de un procedimiento de actuación coordinada con el Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas.
- **Derecho a la vinculación familiar y comunitaria,** temática sobre la cual volveremos más tarde (acápite 5.8).

5.7.4. Otros organismos

Además de las reparticiones gubernamentales ya descritas, los entrevistados mencionaron que, para el abordaje de los casos, desarrollan estrategias de trabajo principalmente con los siguientes organismos:

- Juzgados Nacionales de Primera Instancia en lo Civil (54%)
- Programas “Reconstruyendo Lazos” y “Mi Lugar”, ambos dependientes del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano de la Ciudad (27%)
- Servicios locales y zonales de protección de derechos (19%)
- Obras sociales (11%)
- Dirección General de Políticas Sociales en Adicciones, dependiente del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano de la Ciudad (4%)
- Dirección General de la Mujer, dependiente del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano de la Ciudad (4%)

En relación a los Juzgados Nacionales de Primera Instancia en lo Civil cabe señalar que su intervención se origina principalmente en el marco del control de legalidad de las medidas de protección excepcionales adoptadas por el CDNNyA. Al respecto, los entrevistados mencionaron que ocasionalmente trabajadores sociales de esos tribunales se presentan en los hogares –obteniendo de ello un resultado favorable–; no obstante lo cual esto no constituiría una práctica frecuente, y solo un 11% de los entrevistados mencionó recibir visitas de personal judicial.

Respecto de los Programas “Reconstruyendo Lazos” y “Mi Lugar”, cabe destacar que los mismos fueron mencionados principalmente en aquellos dispositivos en los que las franjas etarias involucran adolescentes, en atención a la necesidad de iniciar un proceso de autovalimiento.

Por su parte, la elaboración de estrategias de trabajo mediando la intervención de las obras sociales es señalada fundamentalmente en los hogares de atención especializada.

5.8. Derecho a la vinculación familiar y comunitaria

Consecuentemente con la importancia que reviste este derecho, una de las variables observadas en el marco de los relevamientos efectuados por este órgano de contralor se vinculó con el monitoreo de las medidas implementadas por las distintas instituciones y por el Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, en pos de cumplimentar la normativa vigente tendiente a la efectivización del derecho de los niños a la vinculación familiar y comunitaria.

A continuación, analizaremos cómo se garantiza este derecho en los dispositivos de alojamiento relevados, la forma en que suelen producirse las vinculaciones entre los niños, niñas o adolescentes institucionalizados y sus referentes familiares y/o afectivos; la frecuencia de las mismas y los obstáculos más importantes en el cumplimiento de esta prerrogativa.

En primer lugar, se desprende de las visitas efectuadas que las vinculaciones entre la población infanto-juvenil institucionalizada y su grupo familiar o comunitario suelen desarrollarse tanto dentro de las sedes institucionales (100% de menciones), atento a lo cual la mayoría de los dispositivos cuentan con un espacio destinado a tales fines, como fuera de ellas (85%).

Sin embargo, cabe aclarar que en aquellos hogares en los que se encuentran alojados niños o niñas menores de 12 años, las vinculaciones suelen producirse mayoritariamente dentro de los dispositivos y ser supervisadas –por lo menos en un primer momento– por los equipos técnicos de manera individualizada para cada grupo familiar, fundamentalmente a efectos de evaluar la dinámica vincular y las capacidades maternas y/o paternas (38% de menciones).

Respecto de las vinculaciones que se producen fuera del dispositivo, las modalidades más mencionadas fueron las siguientes:

1. Salidas diarias a lugares próximos a las sedes institucionales, tales como plazas o juegotecas.

2. Egreso de los niños, niñas y/o adolescentes junto a sus referentes familiares y/o afectivos los fines de semana. Cabe destacar que las vinculaciones fuera de las sedes institucionales se desarrollan con mayor regularidad en los hogares cuyas franjas etarias son superiores a los 12 años y generalmente cuando exis-

ten posibilidades de egreso y/o ya han transitado un período de vinculaciones evaluadas como positivas dentro de la sede institucional.

3. Excepcionalmente, las vinculaciones se desarrollan en la sede de la Defensoría Zonal interviniente. Esta situación normalmente se encuentra motivada en la preexistencia de algún conflicto entre los referentes afectivos de los niños y el personal del dispositivo o, en la imposibilidad de encuadrar las vinculaciones dentro del marco de las sedes institucionales.

En relación a la frecuencia de las vinculaciones, cabe señalar que, si bien todas las instituciones relevadas refirieron promover los encuentros entre los niños/as y adolescentes y sus referentes, la regularidad de éstos depende de cada caso en concreto y del grupo familiar involucrado, no pudiendo establecerse un promedio de visitas por semana (85%). Solo un 15% de los entrevistados expresó que el derecho a la vinculación se efectiviza cada semana.

Por otro lado, cabe señalar que las problemáticas más mencionadas a la hora de efectivizar este derecho fueron las siguientes:

- Dificultades de los referentes familiares y/o afectivos de sostener las vinculaciones, normalmente enmarcadas en otras problemáticas, tales como adicciones, enfermedades psiquiátricas o imposibilidad de adecuarse al encuadre de los dispositivos y cumplimentar las visitas en la forma pautada, entre otras (31% de menciones).

Lo expuesto tiene —en muchos casos— una vinculación directa con los motivos que dieran origen a la implementación de la medida de protección excepcional de derechos vigente.

- Ausencia de políticas públicas destinadas al fortalecimiento de los vínculos familiares y comunitarios (27%). En ese sentido, se destaca que el Programa de Fortalecimiento de Vínculos, dependiente de la Dirección General de Niñez y Adolescencia de esta ciudad, a pesar de estar orientado a fortalecer el medio familiar y comunitario con el objetivo de garantizar que los niños/as y adolescentes puedan efectivamente desarrollarse en ese entorno, no interviene en relación a la población institucionalizada.

En este mismo sentido, un gran número de instituciones expresaron que el Estado local delega en las instituciones de alojamiento la efectivización del derecho a la vinculación familiar y comunitaria (19%), a la par que se destacó la falta de seguimiento por parte de las Defensorías Zonales intervinientes.

Al respecto, se mencionó la reticencia evidenciada por parte de esas reparticiones zonales a promover las vinculaciones fuera de las sedes institucionales (4%) y la demora en la realización de informes socio-ambientales en las viviendas de los referentes familiares y/o afectivos (8%). Sobre el particular, varios entrevistados señalaron que el propio personal de los dispositivos de albergue

se ha ofrecido a realizar dichos informes a fin de brindar una mayor celeridad en el procedimiento.

- Falta de referentes familiares y/o afectivos (19%). Si bien esta circunstancia fue referida por autoridades de instituciones de diversas características; corresponde igualmente poner de resalto que se trata de una problemática que afectaría fundamentalmente a los dispositivos cuya población destinataria abarca una franja etaria que supera los 12 años de edad. En estos últimos, fue mencionado por un gran número de autoridades que los adolescentes ingresan al dispositivo ya desvinculados de su grupo familiar, muchos de ellos luego de haber atravesado un período en situación de calle, o al cuidado de familias alternativas –ello, sin mencionar aquellos casos en los cuales se dispuso su institucionalización en razón de situaciones de abuso o de violencia intrafamiliar–, no contando con redes familiares y/o afectivas con quienes trabajar estrategias de egreso.
- Problemas habitacionales y/o económicos que aquejan a los grupos familiares involucrados: el 8% de los profesionales indagados indicó que algunos niños/as o adolescentes no han egresado de los dispositivos debido a que sus familias no cuentan con los recursos económicos necesarios, principalmente en cuestiones habitacionales.

Esta situación no deja de ser alarmante si tenemos en cuenta que la legislación imperante dispone que la carencia o insuficiencia de recursos materiales no puede constituirse como causa que origine la institucionalización de un niño o su prolongación en el tiempo. En ese sentido, repetimos que el Consejo de los Derechos debería, en estos casos, recurrir a los programas sociales establecidos por las políticas públicas, brindando orientación, ayuda y apoyo –incluido el económico–, con miras a la sustentación y fortalecimiento de los vínculos del grupo familiar responsable del cuidado²¹.

- Los referentes familiares y/o afectivos residen lejos de las instituciones (8%), dificultándose en consecuencia el traslado de las familias hacia los dispositivos.

En esta línea de análisis debe subrayarse que la Convención Internacional de los Derechos del Niño, ya en su Preámbulo, reconoce a la familia no solo como un grupo fundamental de la sociedad sino también como el medio idóneo para el crecimiento y el bienestar de los niños. La familia se constituye como la responsable en forma prioritaria de asegurar a las niñas, niños y adolescentes el disfrute pleno y el efectivo ejercicio de sus derechos y garantías.

De allí que una de las pautas que debe regir la actuación de las políticas públicas destinadas a la protección de la niñez y la adolescencia sea el fortalecimiento del rol de la familia y la consecuente obligación de los organismos gubernamentales de asegurar políticas, programas y asistencia apropiados para que ésta pueda

asumir adecuadamente esa responsabilidad.

También es por ello que, aún en aquellos casos en que el órgano administrativo competente decide separar temporalmente a un niño de su medio familiar y/o comunitario, debe respetarse igualmente su derecho –siempre que no sea contrario a su interés superior– a mantener relaciones personales y contacto directo con su grupo familiar de modo regular.

La Ley nacional 26061 dispone que, al adoptarse una medida de protección excepcional de derechos, debe propiciarse “(...) a través de mecanismos rápidos y ágiles, el regreso de las niñas, niños y adolescentes a su grupo o medio familiar y comunitario (...)” (Art. 41, Inc. b);

En el mismo sentido, la ley local pone esa responsabilidad en cabeza de las Defensorías Zonales, antes que a tales efectos deben celebrar reuniones y sostener entrevistas con miembros del grupo familiar, de la familia ampliada o de la comunidad local, e incluso, dictaminar en el otorgamiento de subsidios en los casos en que se evalúe necesario²².

Además de la responsabilidad atribuida al órgano de protección local, la Ley 114 exige a las organizaciones no gubernamentales el respeto y la preservación de los vínculos familiares, asegurando el apoyo para el regreso de niños, niñas y adolescentes a su ámbito familiar o comunitario. Por su parte, la Ley local 2881 estableció que las instituciones de albergue deberán “(...) planificar y promover la revinculación familiar y el acompañamiento de los niños, niñas y adolescentes alojados (...)”.

Teniendo en miras la importancia que reviste este derecho, la normativa analizada evidencia la existencia de una corresponsabilidad que, como tal, debe ejercerse de manera conjunta y articulada; situación que no se concedería con las circunstancias reseñadas, toda vez que se advierte –una vez más– la delegación de las funciones públicas asignadas.

5.9. Tiempo de permanencia en las instituciones, modalidades de los egresos y autovalimiento

Otro de los parámetros analizados en el marco del presente Informe –y estrechamente vinculado con el derecho a la vinculación familiar y comunitaria– se relacionó con el tiempo de permanencia de los niños, niñas o adolescentes en las respectivas instituciones.

En ese contexto, las autoridades y equipos técnicos entrevistados indicaron que, en términos generales, la institucionalización de los niños/as y/o adolescentes suele extenderse más allá de un año (53,8%), e incluso superar los dos (26,9%). Solo un 11,5% de los consultados refirió que la permanencia no superaba un año; porcentaje que –cabe mencionar– se distribuye entre quienes manifestaron que la misma solía extenderse de 4 a 6 meses (7,7%) y los que expresaron

que el tiempo de institucionalización, en promedio, sería de 6 meses a 1 año. Por último, se destaca que el 7,7% de los interrogados indicó no poder precisar un tiempo de permanencia promedio, toda vez que el mismo dependería de cada caso en concreto.

En lo relativo al modo en que se produce la externación de niños, niñas y/o adolescentes de las instituciones, se advierte que los egresos con familias nucleares o ampliadas, con referentes afectivos y/o por procesos de adopción son mencionados mayoritariamente por aquellos dispositivos que asumen la modalidad convivencial y se encuentran destinadas a una franja etaria que no supera los 12 años de edad.

Por su parte, los hogares que abarcan un grupo etario que supera esa edad hicieron especial énfasis en la ausencia de referentes familiares o afectivos con quienes elaborar estrategias de egreso y la consecuente necesidad de generar proyectos de vida autónoma por parte de los residentes, a fin de favorecer su egreso al cumplir la mayoría de edad.

Al respecto, reiteramos que un número considerable de adolescentes ingresa a las instituciones de albergue encontrándose ya desvinculados de su ámbito familiar y/o comunitario, luego de haber atravesado un período en situación de calle o al cuidado de familias alternativas. En ese sentido, se mencionó además que varios adolescentes cuentan con un recorrido institucional previo y otros provienen de dispositivos que han sido cerrados por decisión estatal, con la carga emocional que ello implica.

En atención a ello, los entrevistados indicaron que el porcentaje de adolescentes que egresan con sus familiares y/o referentes afectivos o a través de procesos de adopción es notablemente más bajo que en caso de niños y niñas más pequeños.

La situación más gravosa en la que se encuentran genera que suelen permanecer en los hogares hasta alcanzar la mayoría de edad, período en el cual comienzan con un proceso de autovalimiento tendiente a promover su inclusión social, laboral, comunitaria y educativa.

Sobre el particular, las instituciones manifestaron articular su intervención con los Programas “Reconstruyendo Lazos” y “Mi Lugar”, dependientes del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano de la Ciudad, así como también fue mencionada la vinculación con profesionales de la Dirección General de Niñez y Adolescencia de la CABA.

En ese sentido, cabe indicar que el Programa “Reconstruyendo Lazos”, que funciona bajo la órbita de la Dirección General de Niñez y Adolescencia, tiene por objeto propender a la inclusión social de adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad, promoviendo la inserción al sistema productivo formal y fomentando la cultura del trabajo.

En la práctica concreta, ofrece a adolescentes y jóvenes la posibilidad de incluirse en diferentes espacios de trabajo mediante la realización de prácticas de formación educativo-laborales. Los adolescentes participan de espacios de capacitación y producción en el marco de la economía social solidaria con el objetivo de realizar una práctica de trabajo y percibir una beca durante el lapso de seis meses. El mentado programa se propone contribuir a la construcción de un proyecto de autonomía y autovalimiento, a partir de la reconstrucción de lazos sociales por la vía del trabajo.

Por su parte, el Programa “Mi Lugar” tiene por objetivo “Crear y potenciar las condiciones necesarias para favorecer el egreso de Adolescentes que se encuentren institucionalizados en hogares propios o conveniados con el Gobierno de la Ciudad, fortaleciendo los recursos materiales y herramientas simbólicas necesarias para que puedan llevar adelante su proyecto de autovalimiento”.

De acuerdo con lo informado por el Gobierno de la CABA, el programa fortalece el proceso de egreso de los jóvenes a través de dos herramientas de intervención: a) la tutoría, que consiste en acompañar a los jóvenes en la concreción de su proceso de egreso y b) la asignación de un subsidio: se otorga una ayuda económica mensual por un período inicial de seis meses, pudiendo prolongarse por otros seis meses, según evaluación de pertinencia en cada caso.

Sin embargo, no se registran estadísticas oficiales respecto al alcance de ambos programas, a la par que la mayoría de los entrevistados manifestaron que no existiría una política de Estado efectiva tendiente a brindar las herramientas y el acompañamiento necesario para desarrollar un proyecto de vida autónomo para quienes egresan al cumplir la mayoría de edad. En este punto cabe reiterar que, en el 23% de las instituciones relevadas, aún se encontraban alojados jóvenes mayores de 18 años, quienes ven dificultado su proceso de autovalimiento.

En lo que aquí respecta corresponde recordar que el principio de transitoriedad es uno de los caracteres esenciales de las medidas de protección excepcional de derechos. La institucionalización de un niño, niña y/o adolescente no solo se constituye como un recurso de ultima ratio sino que, además, debe prolongarse por el menor tiempo posible, sea mediante la búsqueda y el fortalecimiento de sus vínculos familiares, la localización de la familia ampliada o alternativa, como así también a través de la generación de proyectos de vida autónomos.

No obstante ello, de los relevamientos efectuados se desprende que el tiempo de permanencia promedio de los niños, niñas o adolescentes en los dispositivos de alojamiento suele extenderse más allá del tiempo prudencialmente necesario para hacer cesar la vulneración de derechos que ameritara la separación del grupo familiar o reparar sus consecuencias.

Al respecto, esta Defensoría del Pueblo celebra las reformas introducidas por el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación tendientes a reducir los plazos

de duración de las medidas de protección excepcionales de derechos y garantizar una mayor celeridad en la actuación de los organismos intervinientes, con miras a priorizar el interés superior del niño. En particular, la nueva normativa dispone que deberá procederse a la declaración judicial de adoptabilidad cuando “las medidas excepcionales tendientes a que el niño, niña o adolescente permanezca en su familia de origen o ampliada, no han dado resultado en un plazo máximo de ciento ochenta días. Vencido el plazo máximo sin revertirse las causas que motivaron la medida, el organismo administrativo de protección de derechos del niño, niña o adolescente que tomó la decisión debe dictaminar inmediatamente sobre la situación de adoptabilidad. Dicho dictamen se debe comunicar al juez interviniente dentro del plazo de veinticuatro horas”. Asimismo, se consagra que “La declaración judicial de la situación de adoptabilidad no puede ser dictada si algún familiar o referente afectivo del niño, niña o adolescente ofrece asumir su guarda o tutela y tal pedido es considerado adecuado al interés de éste. El juez debe resolver sobre la situación de adoptabilidad en el plazo máximo de noventa días”²³.

5.10. Condiciones edilicias y de habitabilidad de las instituciones de albergue

Las visitas institucionales realizadas por este Centro de la Atención de la Niñez, Adolescencia, Género y Diversidad fueron efectuadas conjuntamente con profesionales de la Dirección de Asistencia Técnica en Arquitectura y Urbanismo, quienes procedieron a efectuar la observación técnica de los inmuebles²⁴.

En ese marco, se procedió a verificar las condiciones edilicias, de habitabilidad, accesibilidad, seguridad y mantenimiento de los distintos establecimientos, y se cotejó el efectivo cumplimiento de la normativa aplicable a la materia, a saber: Código de Edificación y Código de Habilitaciones y Verificaciones; ambos de esta ciudad; Leyes locales 2881 y 4383 y la Reglamentación para la Ejecución de Instalaciones Eléctricas en Inmuebles (AEA 90364)– Sección 771: Viviendas, oficinas y locales.

1. Condiciones edilicias: Las condiciones edilicias y de habitabilidad de las instituciones de albergue relevadas exhibían –en términos generales– condiciones “aceptables”²⁵ (en el 58% de los casos), considerando el estado general de conservación de los paramentos, cielorrasos, cubiertas, carpinterías y solados. No obstante ello, se destaca que determinados sectores de las distintas instituciones relevadas exhibían manifestaciones de filtraciones de agua, cuyos aportes de humedad dieron origen, en muchos casos, al deterioro de los sustratos; así como también se observaron deterioros y/o deficientes condiciones de conservación de paramentos, cielorrasos, cubiertas, solados y carpinterías (CHyV. Artículo 9.5.3.5). Ambas irregularidades fueron detectadas

en el 88% de los dispositivos visitados.

Por otro lado, el 42% de las instituciones restantes exhibían condiciones edilicias deficientes, requiriendo la ejecución de tareas correctivas que eliminen las anomalías existentes.

2. Instalaciones

a. De gas: Las instalaciones de gas de los inmuebles presentan, en rasgos generales, condiciones aceptables; lo dicho considerando el estado de conservación y construcción que exhiben los artefactos alimentados a gas natural y el tendido observado.

En ese sentido, se destaca que los establecimientos contaban con locales destinados a cocinas; exhibiendo los artefactos correspondientes –de tipo industrial y alimentados a gas, según el caso–, campanas con sistema para extracción de humos y llaves de paso.

No obstante ello, se detectaron irregularidades en el 19% de los inmuebles, las cuales estuvieron relacionadas con:

- Llaves de paso con presencia de deterioros que impiden el corte del suministro de gas natural o inadecuadamente posicionadas (ubicadas sobre el nivel de la plancha a una distancia menor de 0,40 metros, NAG 200 Artículo 6.7.1).
- Artefactos de cocina que exhiben signos de deterioro.

b. Suministro de agua: Las instalaciones de agua de los inmuebles evidencian, en general, condiciones aceptables (92% de los dispositivos), teniendo en cuenta el estado de conservación que exhiben los artefactos y accesorios sanitarios y el tendido observado.

Respecto del 8% restante, cabe mencionar que se observó:

- Baja presión de agua en la red distribuidora, ocasionando deficiencias en el suministro.
- Lavabos fuera de servicio debido a pérdidas de agua producidas por deterioros en las cañerías de suministro de agua.
- A mayor abundamiento, y en relación a los locales sanitarios de las sedes institucionales, cabe destacar que las irregularidades mayormente observadas se relacionaron con:
 - Inadecuada cantidad de artefactos sanitarios, teniendo en consideración lavabos, inodoros, duchas y bidets y la población alojada (CE Artículo 7.5.14.5 “Servicios Sanitarios para Residentes”), en el 77% de las instituciones.
 - Presencia de recintos sanitarios clausurados (19%).
 - Desperfectos y/o deterioros en griferías, lavabos y duchas que, en muchos casos, imposibilitan su uso.
 - Inodoros con carencia de asiento y tapa de cierre.
 - Depósitos tipo “mochila” carentes de tapas de cierre y faltantes en el accio-

namiento de descarga de los depósitos de algunos inodoros.

c. Cloacales: Las instalaciones cloacales de las instituciones relevadas exhiben, en general, condiciones aceptables (96%), considerando el funcionamiento de la descarga de los artefactos sanitarios, el tendido observado y de acuerdo con la información suministrada por el personal de los establecimientos.

Al respecto, cabe mencionar que un único dispositivo exhibía filtraciones de agua en los cielorrasos que permiten suponer deterioros en los conductos de desagüe cloacal, así como también obstrucciones recurrentes por el uso.

d. Pluviales: Las instalaciones pluviales de los inmuebles resultaron aceptables en el 81% de los mismos, considerando el estado de conservación del tendido observado y la información brindada por el personal que acompañó las recorridas.

Respecto del resto de los dispositivos visitados se destaca que se observaron las siguientes problemáticas:

- Anegamientos por obstrucciones en el tendido público.
- Obstrucciones en los sistemas de desagüe pluvial.
- Anegamiento de los patios ante el desbordamiento de aguas desde las bocas de desagüe abiertas, ante la ocurrencia de fuertes precipitaciones, como consecuencia de deficiencias en los desagotes de la red externa.
- Deficiencias en el tendido para desagüe pluvial de las cubiertas.
- Caños de lluvia y embudos con deterioros que posibilitan pérdidas de aguas pluviales.

e. Eléctricas: Respecto de las instalaciones eléctricas cabe mencionar que en las visitas institucionales se observó el estado de conservación de los tableros y tendidos eléctricos, artefactos lumínicos y cajas eléctricas. Asimismo, se destaca que fue suministrada información por parte del personal de los establecimientos que acompañó las recorridas.

En ese contexto, se detectaron las siguientes falencias:

- Los tableros eléctricos carecen de carteles indicativos de los circuitos que desde allí se comandan.
- Tendidos compuestos de caños corrugados, cuyo uso se encuentra prohibido por la normativa vigente (AEA 90364–771.12.1).
- Cableado expuesto.
- Cajas eléctricas y tomas sin tapas de cerramiento o con deterioros.
- Focos lumínicos fuera de funcionamiento.
- Tendidos eléctricos con sectores con conductores expuestos.
- Cortes de suministro eléctrico desde la red distribuidora.

En razón de las deficiencias señaladas, resulta indispensable revisar las instalaciones eléctricas del 88% de los inmuebles, verificando –entre otros aspectos– la disposición, materiales, funcionamiento y estado de conservación de cada

uno de sus elementos constitutivos, garantizando la seguridad de los usuarios y las instalaciones existentes.

Para ello, se deberá considerar y dar cumplimiento a la normativa en vigencia. En particular se deberá observar lo siguiente:

- El normal funcionamiento de los elementos de protección eléctrica, interruptores diferenciales y llaves termomagnéticas (88% de los casos).
- Sustituir los caños corrugados existentes por conductos de materiales aprobados por la normativa (AEA 90364–771.12.1), en el 15% de las instituciones.
- Instalar las tapas faltantes en tomas y cajas eléctricas (35%).

3. Condiciones de accesibilidad: Las condiciones de accesibilidad de los dispositivos de albergue resultaron, en términos generales, deficientes, considerando las características constructivas de los inmuebles en relación a la normativa vigente. En ese sentido, se observaron:

- Escaleras y desniveles que inobservan en sus aspectos constructivos lo dispuesto en el Código de Edificación de la Ciudad: carencia de pasamanos, solados antideslizantes, pendientes excesivas, entre otras (CE Artículo 4.6.3.4).
- Desniveles que carecen de rampas complementarias o métodos alternativos de elevación (CE Artículo 4.6.3.7.).
- Ausencia de ascensores que permitan el desplazamiento de las personas con discapacidades motrices, entre los distintos niveles de los inmuebles (Ley 962). Asimismo, en algunos establecimientos que sí contaban con ascensores, se encontró que los mismos se encontraban inhabilitados, requiriendo en consecuencia tareas de reparación.
- Carencia de locales sanitarios de uso especial (CE Artículo 4.8.2.5).

4. Condiciones de seguridad: Las condiciones de seguridad contra incendio de las instituciones resultaron, en general, aceptables (81%), cumpliendo lo dispuesto por la normativa vigente, teniendo en consideración la existencia de extintores, elementos de señalética, artefactos de iluminación autónoma, esquemas de evacuación y detectores de incendio, entre otros.

Entre las falencias detectadas, cabe mencionar las siguientes:

- Detectores de incendio insuficientes o con deterioros (CHyV. Artículo 9.5.4).
- Extintores insuficientes y, en algunos casos, sin su baliza reglamentaria. Asimismo, se observaron balizas carentes de los correspondientes extintores.
- Extintores cuyo alcance se encuentra obstaculizado por mobiliario.
- Artefactos de matafuegos posicionados sobre los solados.
- Esquemas de evacuación insuficientes u obsoletos.
- Solados y carpinterías materializados en madera, desconociendo si cuentan con tratamiento retardador ignífugo.

- Elementos de señalética insuficientes.
- Las circulaciones de los inmuebles son obstaculizados mediante mobiliario y elementos diversos (CHyV Artículo 9.5.3.5 “Condiciones de Habitabilidad”).
- Escaleras que carecen, en parte, de protecciones de cerramiento que alcancen 1,80 m de altura (CHyV Artículo 9.5.4).
- Insuficientes artefactos de iluminación autónoma.

Por otro lado, se destaca que un número considerable de instituciones mencionó la imposibilidad de obtener una evaluación positiva de los simulacros de evacuación por parte de la Dirección General de Defensa Civil; temática que fuera expuesta al referirnos a los trámites de habilitación de los dispositivos a los cuales hacemos remisión.

5. Climatización: En relación a la climatización de las instituciones cabe destacar que las mismas reunían condiciones aceptables. Al respecto, se destaca que para la calefacción de las sedes se exhibió la utilización de sistemas de estufas de tiro balanceado alimentadas por gas natural, paneles calefactores eléctricos, equipos individuales tipo split y sistemas de calefacción central con conductos para canalización del aire caliente, según el caso, no observándose falencias en sus funcionamientos. Para la ventilación de las instituciones, se observó la recurrencia a sistemas de ventiladores de techo y/o pared, ventiladores de pie y/o equipos individuales tipo split, según el caso. Cabe mencionar que algunos equipos individuales tipo split exhibían faltantes de sus piezas constitutivas, así como también se observaron ventiladores de techo deteriorados.

6. Conclusiones

En el marco del presente Informe se describió el estado de situación de los hogares destinados al alojamiento de la población infanto-juvenil que ha sido separada de su medio familiar y/o comunitario; en particular se analizaron los que reunían las siguientes características: se localizan en la Ciudad de Buenos Aires y adoptan las modalidades convivencial y convivencial de atención especializada.

La realidad evidenció la prevalencia de instituciones de alojamiento a cargo de organizaciones no gubernamentales por sobre la existencia de recursos públicos. Asimismo, las circunstancias fácticas reseñadas en el presente dieron cuenta de otras prácticas gubernamentales que redundan en el incumplimiento de los derechos consagrados legislativamente en relación a la niñez y la adolescencia, entre las que puede mencionarse: la tendencia del Gobierno local de efectuar convenios con instituciones localizadas por fuera de esta ciudad; la existencia

de dispositivos cuyas capacidades máximas de albergue se encuentran superadas; el alto porcentaje de instituciones que no cuentan con certificado de habilitación ni con permiso precario de funcionamiento; entre otras.

Análisis especial merece la delegación de responsabilidades sistemática que los organismos gubernamentales han efectuado hacia las instituciones de albergue. Al respecto, decimos que la sociedad civil, por motivos de solidaridad y en ejercicio de la democracia participativa, tiene derecho a ser parte activa en el logro de la vigencia efectiva de los derechos y garantías de la población infanto-juvenil (Art. 6, Ley 26061). Esta situación, sin embargo, no exime a los organismos del Estado local de su responsabilidad, ni se constituye en un óbice que lo dispense de ejercer las funciones que le han sido atribuidas; sino que demanda a los entes gubernamentales articular su accionar con la sociedad civil de forma tal que dicha vinculación no derive en una delegación de funciones públicas. Lo expuesto ya fue advertido por la Ley nacional 26061 al consagrar como una de las pautas que debe regir las políticas públicas la gestión asociada de los organismos de gobierno en sus distintos niveles en coordinación con la sociedad civil, con capacitación y fiscalización permanente (Art. 4 Ley 26061). En ese sentido, reiteramos que la plena efectivización de los derechos consagrados en relación a la niñez y la adolescencia; así como el adecuado funcionamiento del Sistema de Protección Integral creado a tales fines, exige a todos sus integrantes una adecuada intervención y articulación.

Sin embargo, las observaciones efectuadas en el presente informe demuestran la ausencia de una articulación eficiente entre los integrantes del Sistema de Protección y la tendencia de los órganos competentes en la Ciudad de Buenos Aires de delegar en las instituciones de albergue el diseño, la planificación y la ejecución de las medidas destinadas a la promoción, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes institucionalizados.

En ese contexto, deviene imperioso el efectivo funcionamiento del sistema de protección y el establecimiento de canales de comunicación y articulación eficientes que propendan a la generación de redes interinstitucionales, garantizando la atención de niños, niñas y adolescentes de conformidad con las pautas consagradas legislativamente, aumentando la capacidad de respuesta y garantizando una intervención expedita, adecuada y oportuna.

NOTAS

- 1 Art. 3, Convención sobre los Derechos del Niño.
- 2 Art. 70, Ley nacional 26061.
- 3 Arts. 45 y 46, Ley local 114.
- 4 Art. 54, Ley local 114.
- 5 Arts. 33/38, Ley nacional 26061. Arts. 36 y 37, Ley local 114.
- 6 Arts. 39/41, Ley nacional 26061.
- 7 A través del Decreto 647/GCBA/10 se transfirieron a la órbita del Ministerio de Salud las competencias relativas a la atención de los niños, niñas y adolescentes que presentan patologías de salud mental y discapacidad. De esta forma, los hogares terapéuticos –que anteriormente eran conveniados con el Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano– dependen ahora de la Dirección General de Salud Mental de ese Ministerio.
- 8 Se entiende por “acogimiento familiar transitorio” al cuidado de forma integral, temporal y no institucional, brindado por una familia alternativa de convivencia a un niño, niña o adolescente, cuando medie inexistencia de su grupo familiar de pertenencia, se encuentre privado de él en forma temporal o exista medida judicial o administrativa, en razón de causas o motivos suficientes para ordenar la separación de su medio familiar (Art. 2, Ley 2213).
- 9 Expediente 3717-J-2006.
- 10 Expedientes 876-D-2006, 877-D-2006 y 878-D- 2006.
- 11 Irregularidades en la administración de los dispositivos de alojamiento destinados a niños, niñas y adolescentes. Diciembre 2014. Defensoría del Pueblo de la CABA.
- 12 Informes elaborados por esta Defensoría en el marco de las Actuaciones 5155/09, 4392/12, 5803/12, 327/13 y 2705/11.
- 13 A los fines del presente informe, y en atención a las circunstancias reseñadas, serán computados 26.
- 14 Art. 3, Ley nacional 26061.
- 15 Boletín Oficial N° 3536, 2/11/2010.
- 16 Anexo II, Resolución Conjunta 938/MDSGC/AGC/10.
- 17 Boletín Oficial N° 3298.
- 18 Art. 12, Convención sobre los Derechos del Niño.
- 19 Art. 70, Ley local 114.
- 20 Art. 39, Convención sobre los Derechos del Niño.
- 21 Art. 43, Ley local 114.
- 22 Art. 70, Ley local N° 114.

23 Arts. 607 a 609, Código Civil y Comercial de la Nación.

24 Los informes efectuados no revisten carácter pericial, sino que se circunscriben a evaluar única y exclusivamente el objeto de la observación, en oportunidad de realizarse su verificación física, en base a las observaciones técnicas llevadas a cabo por el personal interviniente.

25 Respecto de la referencia “adecuado” o “aceptable”, se destaca que ello implica que los elementos observados no presentan anomalías a la vista del observador, por cuanto se presume que se han ejecutado conforme a las reglas del buen arte de la construcción y/o se encuentran en buen estado de conservación (Concepto de elaboración propia de la Dirección de Asistencia Técnica en Arquitectura y Urbanismo).

Informe institucional producido por el Centro de Atención de la Niñez, Adolescencia, Género y Diversidad de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Directora General del Centro de Atención de la Niñez, Adolescencia, Género y Diversidad:
Prof. María Elena Naddeo

Elaboración del Informe: Abog. María de la Paz Mastropierro

Con colaboración de: Lic. Inés Ferreyra, Lic. Fernanda Gamma, Abog. Agustina Panissa y Facundo Ocampo Silva

Coordinación: Dra. María Berenstein

Agradecimiento especial: Dirección de Asistencia Técnica en Arquitectura y Urbanismo de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y autoridades y personal de los dispositivos de alojamiento relevados.



Defensoría del Pueblo

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

 @DefensoriaCABA  DefensoriaCABA
www.defensoria.org.ar

Atención al Vecino Av. Belgrano 673
0800 999 3722