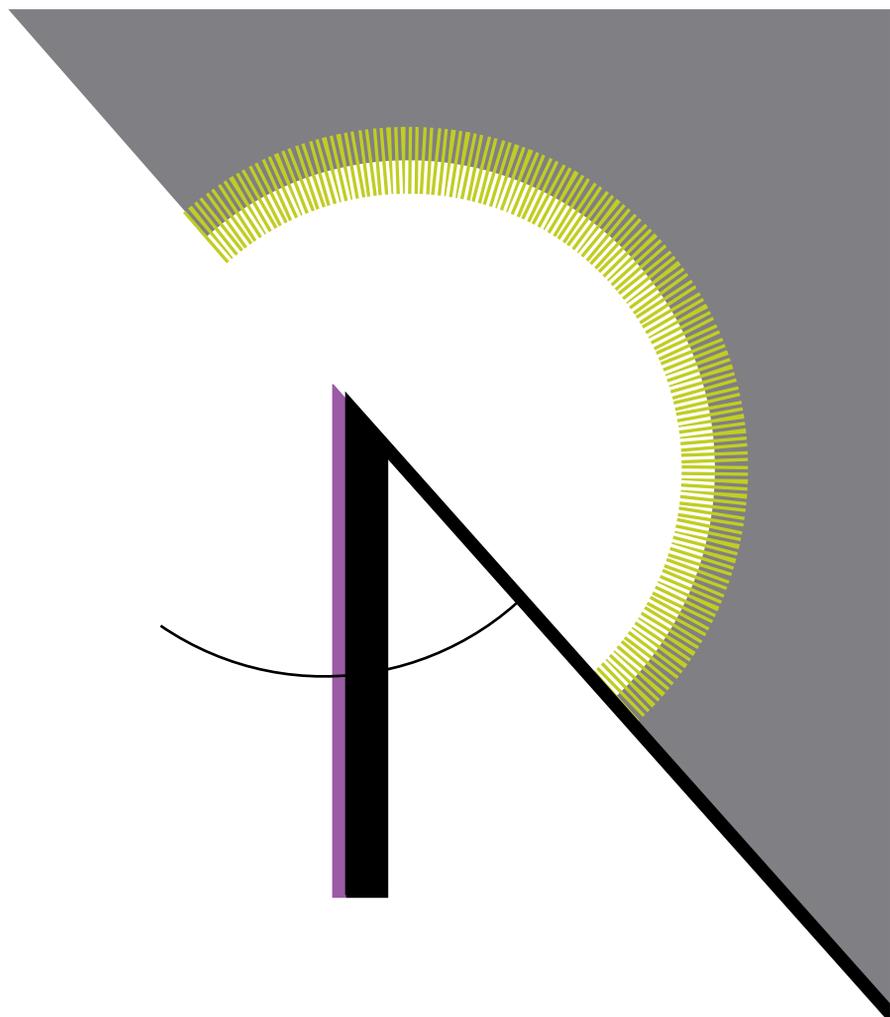


PUERTAS ADENTRO

LA POLÍTICA DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE NIÑOS,
NIÑAS Y ADOLESCENTES EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES
(2007-2011)

Colección: De incapaces a sujetos de derechos

OCHO



PUERTAS ADETRRO

LA POLÍTICA DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE NIÑOS,
NIÑAS Y ADOLESCENTES EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES
(2007-2011)

PUERTAS ADENTRO

LA POLÍTICA DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE NIÑOS,
NIÑAS Y ADOLESCENTES EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES
(2007-2011)

Colección: De incapaces a sujetos de derechos

OCHO



Ministerio Público Tutelar
de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires



La política de institucionalización de niños, niñas y adolescentes en la
Ciudad de Buenos Aires

2007-2011 / María Cecilia Bottini ... [et.al.]. - 1a ed. - Buenos Aires : Eudeba, 2012.
200 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-950-23-1939-1

1. Trabajo Social. I. Bottini, María Cecilia
CDD 361.3

Fecha de catalogación: 16/03/2012

© Asesoría General Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires, 2012

Coordinación general: Ernesto Blanck

Coordinación técnica: María Cecilia Bottini y Alicia Guerrero Zarza

Desarrollo de contenidos: María Cecilia Bottini, María Alfonsa García Ventureyra,
Alicia Guerrero Zarza, Cecilia Real de Azúa, Silvia Stuchlik y Nicolás Tabak

Coordinación operativa y edición: María Laura Anzorena

Equipo de visitas institucionales:

AT 1: Clarisa Adem, Sonia Waisman, Silvina Gochman, Lucila Passini

AT 2: Marilina Savastano, Graciela Gonzalez Freire, Christian Jorge Musitani

AT 3: Mirta Arevalo Fourne, Paula Boscaroli, Flavia Toselli

AGT: Gabriela Castillo, María Victoria Conde, María Alfonsa García Ventureyra,

Paula Gómez, Alicia Guerrero Zarza, María Victoria Lucero, Paula Menchaca,

Verónica Ojeda, María Gabriela Piazza, Cecilia Real de Azúa, Iñaki Regueiro,

Lucía Rodríguez, Xana Rodríguez, Gabriela Spinelli, María Cecilia Bottini

Diseño editorial: Lisandro Aldegani y Mariana Piuma

Realización gráfica: Eudeba

Impreso en Argentina

Hecho el depósito que establece la ley 11.723

Se autoriza la reproducción del contenido de la presente publicación
siempre que se cite la fuente.

› **Asesoría General Tutelar**

Asesora General Tutelar

Dra. Laura Cristina Musa

Secretaría General de Coordinación Administrativa

Dr. Rodolfo Medina

Secretaría General de Gestión

Dr. Ernesto Blanck (interino)

Secretaría General de Política Institucional

Dr. Ernesto Blanck

› **Asesorías Generales Adjuntas**

Asesora General Tutelar Adjunta de Incapaces

Dra. Magdalena Giavarino

Asesora General Tutelar Adjunta de Menores

Dra. María de los Ángeles Baliero de Burundarena

› **Asesorías ante el Fuero CAyT**

Asesor Tutelar ante la Cámara de Apelaciones

Dr. Gustavo Moreno

Asesor Tutelar de Primera Instancia Nº 1

Mabel López Oliva (interina)

Asesor Tutelar de Primera Instancia Nº 2

Dr. Juan Carlos Toselli

Asesor Tutelar de Primera Instancia Nº 3

Dr. Jorge Luís Bullorini

› **Asesorías ante el Fuero PCyF**

Asesor Tutelar de primera instancia Nº 1

Dr. Carlos Bigalli

› **Oficinas por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia**

La Boca - Barracas

Av. Alte. Brown 1250. Tel. 4302-1621

Villa Soldati - Nueva Pompeya

Av. Varela 3301. Tel. 4919-5908

Mataderos - Liniers

Cnel. Cárdenas 2707 / 15. Tel. 2053-9702



ÍNDICE

11	PRESENTACIÓN
15	I. ROL Y EXPERIENCIA DEL MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR EN EL MONITOREO DE LAS INSTITUCIONES DE ALBERGUE DE NIÑOS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES
15	1. El Sistema de Protección Integral de la Ciudad de Buenos Aires
20	2. Obligaciones de los organismos de atención en la Ley Nacional 26.061 y en la Ley 114 de la Ciudad de Buenos Aires
25	3. La función de contralor del Ministerio Público Tutelar y la construcción de un sistema de monitoreo (2007 - 2011)
31	II. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS DISPOSITIVOS DE ALBERGUE DE NIÑOS Y NIÑAS
31	1. Modalidades de atención
34	2. Financiamiento de las instituciones
35	3. Los montos de los subsidios según modalidad de atención
38	4. La tercerización del alojamiento de niños, niñas y adolescentes
38	5. La ubicación geográfica de las instituciones de albergue
40	6. Propiedad de las sedes de albergue
40	7. Condiciones de seguridad
43	III. ACCESO A DERECHOS
43	1. Derecho a la salud
50	2. Derecho a la educación
52	3. Derecho a la convivencia familiar y comunitaria
59	4. Egreso y autovalimiento
62	5. Acceso a la Justicia
65	6. Sanciones a las instituciones de albergue ante situaciones irregulares
67	IV. ESTRATEGIAS DE TRABAJO INTERINSTITUCIONALES
67	1. Actores institucionales involucrados en las estrategias de trabajo
70	2. Tipo de estrategias de trabajo
71	3. Nivel de recurrencia de las instituciones de albergue a las agencias estatales (comparativo 2009 - 2011)
74	4. Respuestas estatales obtenidas frente a la afectación de cada derecho

- 77 V. MARCO REGULATORIO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES
DE ALBERGUE. EL PROCESO DE SANCIÓN Y REFORMA DE LA LEY 2.881
- 77 1. Estado de situación
- 80 2. Antecedentes de la Ley 2.881: los proyectos de ley presentados en el ámbito
de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires
- 82 3. La sanción de la Ley 2.881
- 86 4. El trabajo desarrollado por la Comisión Especial de Estudio y Revisión
de la 2.881 y la Resolución 938 para el otorgamiento de los permisos precarios
- 88 5. Situación de los permisos precarios y el proyecto de reforma de la 2.881
- 92 6. Aprobación Inicial de la Ley. Conclusiones a partir de la experiencia
de la AGT

95 VI. REFLEXIONES FINALES

98 BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- 101 ANEXO 1. LEY 2.881 - Regulación de las condiciones de habilitación y
funcionamiento de los establecimientos u organismos de atención para el
cuidado de niñas, niños y adolescentes en el ámbito de la Ciudad Autónoma
de Buenos Aires
- 117 ANEXO 2. REFORMA DE LEY 2.881 – Con aprobación inicial - Exp.2116-D-2011
- 127 ANEXO 3. RESOLUCIÓN MDS Y AGC Nº 938 / 2010 – Aprobación del protocolo
para el otorgamiento de permisos precarios. Resolución conjunta del
Ministerio de Desarrollo Social y Agencia Gubernamental de Control
- 131 ANEXO 4. DICTAMEN DE LA ASESORÍA GENERAL TUTELAR / 18 MARZO 2008
–Comentarios al proyecto de ley sobre condiciones de habilitación y
funcionamiento de los establecimientos u organismos de atención para el
cuidado de niñas, niños y adolescentes en el ámbito de la Ciudad Autónoma
de Buenos Aires - Oficio AGT Nº 505 / 2008. Legislatura Ciudad de Buenos
Aires (Expedientes 876-D-2006 y acumulados)
- 141 ANEXO 5. DICTAMEN DE LA ASESORÍA GENERAL TUTELAR / 28 DE JULIO 2011
Comentarios al Proyecto de Ley mediante el cual se propone modificar
la Ley 2.881 - Oficio AGT Nº 1708/2011. Legislatura Ciudad de Buenos Aires

- 149 ANEXO 6. PROTOCOLO DE ACTUACIÓN PARA VISITAS E INSPECCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR A INSTITUCIONES DE ALBERGUE DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES - Res. AGT Nº 34/2009 y Res. AGT Nº 12/2011
- 163 ANEXO 7. CUESTIONARIO PARA VISITAS E INSPECCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR A INSTITUCIONES DE ALBERGUE DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES Res. AGT Nº 34/2009 y Res. AGT Nº 22/2010

PRESENTACIÓN

Esta publicación expone los resultados del trabajo realizado por el Ministerio Público Tutelar (en adelante MPT) entre los años 2007 y 2011 en relación al control de la política de institucionalización de niños, niñas y adolescentes implementada por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

En primer término, describe y analiza el Sistema de Protección Integral en la Ciudad de Buenos Aires: la normativa vigente, las funciones y obligaciones que corresponden a los diferentes organismos estatales y a las organizaciones no gubernamentales (ONGs) que brindan servicio de albergue / internación de las personas menores de edad.

En segundo lugar se presenta un análisis de la política pública actualmente vigente en la materia, a partir de la sistematización de la información recogida durante las visitas e inspecciones realizadas entre 2007 y 2011 por el MPT¹, en relación a las estrategias impulsadas por las instituciones de albergue para garantizar a los niños el acceso al derechos a la educación, salud, recreación, vinculación familiar y autovalimiento; los principales obstáculos detectados; la dinámica de las relaciones interinstitucionales entre los diferentes actores del sistema, y las acciones desplegadas por el MPT ante situaciones estructurales de vulneración de derechos. La información pone de manifiesto la centralidad que aún hoy tiene la institucionalización de niños para el Estado local que se combina con una virtual ausencia de políticas destinadas a la revinculación socio-familiar y al autovalimiento que promuevan la externación de los niños y niñas y el apoyo para la concreción de una vida autónoma para las y los jóvenes, y de políticas de fortalecimiento familiar tendientes a garantizar que la separación de sus familias sea efectivamente una medida de último recurso, y nunca producto de situaciones de pobreza.

Un último apartado se orienta específicamente a narrar el proceso de sanción, reforma y aplicación de la Ley 2.881 que regula las condiciones de habilitación y funcionamiento de los establecimientos de atención para el cuidado de niñas, niños y adolescentes en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, en el que

¹ Las visitas e inspecciones son realizadas por integrantes de la Asesoría General Tutelar y de las Asesorías de Primera Instancia ante el fuero Contencioso, Administrativo y Tributario, a partir de la implementación de una metodología específicamente diseñada para el relevamiento de datos.

este organismo participó activamente, poniendo a disposición sus conocimientos técnicos y acudiendo cada vez que la Legislatura así lo solicitó.

Una premisa general ha guiado este trabajo: las inercias institucionales y la reproducción acrítica de prácticas vinculadas al patronato de menores deviene un importante obstáculo para la real implementación del plexo normativo vigente en materia de promoción y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, y la consolidación y el adecuado funcionamiento del Sistema de Protección Integral de Derechos.

De ello se desprende, en primer término, la centralidad que tiene para el Ministerio Público Tutelar de la Ciudad la revisión de sus propios objetivos institucionales y criterios de actuación, a fin de dejar definitivamente atrás la tradicional figura del Asesor de Menores e Incapaces, cuyas funciones se gestaron de manera solidaria al antiguo sistema, vinculado a prácticas de asistencialismo y control social de los niños y sus familias. Ese proceso dejó por saldo la redefinición de la misión institucional del organismo, ahora orientada estrictamente al control de la legalidad de los procedimientos y el respeto, la protección y la satisfacción de los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes y de las personas afectadas en su salud mental.

En segundo término, también en función de la mencionada premisa, el seguimiento de la política de institucionalización de niños y el monitoreo directo de las prácticas de los organismos de albergue fue un objetivo primordial desde el inicio de esta gestión. La internación y encierro de las personas menores de edad en nombre de su protección fue la piedra angular de política pública orientada a la infancia pobre durante los más de ochenta años de vigencia del patronato de menores. En dicho marco, las instituciones de albergue, actuando desde un discurso de la solidaridad y la beneficencia con el beneplácito de un sentido común social extendido, han tenido para el desarrollo de sus acciones amplios márgenes de discrecionalidad. En muchos casos ello se traduce en la reproducción de prácticas vulneratorias de los derechos de los niños y niñas allí alojados, relativas a: los sistemas de castigos y sanciones, las representaciones estigmatizantes sobre sus comunidades es de origen, la ausencia de políticas de revinculación familiar, las salidas no reguladas con personas ajenas a su entorno familiar y/o afectivo, los códigos de convivencia aplicados, el hacinamiento y malas condiciones de habitabilidad de las instituciones, etc.

Finalmente, confiamos en que la producción y difusión de información precisa, entendible y oportuna es favorable a los procesos de diseño e implementación de políticas públicas respetuosas de los derechos humanos de los niños,

niñas y adolescentes, así como sirve para problematizar y poner en cuestión prácticas que aún resultan extendidas y naturalizadas a pesar de ser contrarias a derecho.

Durante los últimos años la Asesoría General Tutelar ha aumentado su presencia y su diálogo con los otros poderes del Estado y con la comunidad en general, y la producción y difusión de informes técnicos, de rendición de cuentas, documentos de trabajo y publicaciones se orientaron cada vez más a enriquecer estos intercambios.

Ante un escenario de vulneración de derechos de la infancia, mantuvo una política que combinó la exigibilidad y la interacción con la independencia que le corresponde como Poder autónomo, siendo conscientes de la necesidad de afrontar los desafíos nuevos y los pendientes desde un trabajo que involucre a los tres poderes del Estado.

Como dijimos, es función del Ministerio Público Tutelar velar por la legalidad de los procedimientos; ello se traduce ni más ni menos que en contribuir firmemente al destierro de la improvisación y la discrecionalidad en todos los ámbitos de acción estatal. Por eso computamos y celebramos entre los logros – aunque parciales– la sanción de la Ley 2.881, el haber evitado su prórroga y participado en su proceso de reforma; la suspensión de las prácticas de *padrinazgo* hasta su adecuada regulación; el avance del rol de fiscalizador del Estado ante las ONGs que se traduce en la aplicación de sanciones frente a irregularidades y la creación de un protocolo para su fiscalización.

En esta línea seguiremos propugnando la implementación de normas que reemplacen las prácticas signadas por la anomia y el caos por procedimientos, conductas y responsabilidades conocidas y obligatorias para todos: ese es uno de los pilares de la doctrina de la protección integral, en contraste con las prácticas extendidas que aún hoy mantienen arbitrariedades, oscurantismos y prejuicios heredados del sistema de patronato.

Laura Musa

Asesora General Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires

Febrero 2012

I. ROL Y EXPERIENCIA DEL MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR EN EL MONITOREO DE LAS INSTITUCIONES DE ALBERGUE DE NIÑOS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

1. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

En sintonía con la normativa vigente y la nueva institucionalidad en materia de infancia y juventud, la separación del niño de su medio familiar y comunitario y su ingreso a dispositivos institucionales de albergue debe ser considerada como una alternativa excepcional, limitada en el tiempo y de último recurso, y únicamente podrá ser adoptada una vez agotadas las instancias previas de inclusión en políticas de fortalecimiento familiar.

La familia y/o los referentes afectivos son considerados como el lugar privilegiado para el desarrollo integral de los niños y niñas, y corresponde al Estado desplegar todas aquellas acciones tendientes a lograr la promoción, protección y restitución de los derechos de niños y niñas dentro de sus ámbitos familiares y comunitarios a través de políticas públicas universales y entendiendo a la institucionalización como la última alternativa.

En la Ciudad de Buenos Aires, el Sistema de Protección Integral de los derechos de los niños ubica al Poder Ejecutivo como el principal y preliminar responsable de la generación de acciones, programas y políticas para el acceso a los derechos de las personas menores de edad. La reforma legislativa, tanto nacional como local, permitió a la Ciudad ser una de las pioneras en materia de modificación y adecuación de sus normas e instituciones a los mandatos de la Convención sobre los Derechos del Niño. En el ámbito Nacional, la Ley 26.061,

“de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes”, dio cumplimiento legislativo a la Convención, al reglamentar un conjunto de deberes y obligaciones bajo la órbita del Poder Ejecutivo, con la intención de que asuma la responsabilidad en materia de gestión de la política social.

Así, tanto la Convención sobre los Derechos del Niño –incorporada a nuestra Constitución Nacional a través del artículo 75 inc. 22– como la Ley Nacional 26.061 consagran el derecho del niño a preservar sus relaciones familiares y a no ser separado de sus padres, salvo que sea necesaria dicha separación en el interés superior del niño (arts. 7, 8 y 9 de la CDN). Por ello, la Ley 26.061 establece como criterios de aplicación de la medida excepcional la subsidiariedad y el más breve lapso posible², y obliga a las autoridades competentes a agotar previamente la aplicación de programas sociales y de políticas públicas en general, que permitan evitar la separación del niño de su medio familiar o comunitario³, y a fijar un plazo a dicha separación cuando ésta resulte inevitable.

2 Ley 26.061

ARTICULO 39. - MEDIDAS EXCEPCIONALES. Son aquellas que se adoptan cuando las niñas, niños y adolescentes estuvieran temporal o permanentemente privados de su medio familiar o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio.

Tienen como objetivo la conservación o recuperación por parte del sujeto del ejercicio y goce de sus derechos vulnerados y la reparación de sus consecuencias.

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

ARTICULO 41

APLICACION. Las medidas establecidas en el artículo 39, se aplicarán conforme a los siguientes criterios:

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

3 **ARTICULO 37- Ley 26.061: MEDIDAS DE PROTECCION.** Comprobada la amenaza o violación de derechos, deben adoptarse, entre otras, las siguientes medidas: a) Aquellas tendientes a que las niñas, niños o adolescentes permanezcan conviviendo con su grupo familiar; b) Solicitud de becas de estudio o para jardines maternales o de infantes, e inclusión y permanencia en programas de apoyo escolar; c) Asistencia integral a la embarazada; d) Inclusión de la niña, niño, adolescente y la familia en programas destinados al fortalecimiento y apoyo familiar; e) Cuidado de la niña, niño y adolescente en su propio hogar, orientando y apoyando a los padres, representantes legales o responsables en el cumplimiento de sus obligaciones, juntamente con el seguimiento

En el ámbito local, la Ley 114, de "Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires"⁴, formula un diseño institucional en virtud del cual reconoce a los organismos administrativos de la Ciudad, dependientes del Poder Ejecutivo local, una responsabilidad directa y principal para entender en aquellas situaciones de amenaza o vulneración de derechos, que sean consecuencia de necesidades básicas insatisfechas, carencias, dificultades materiales, económicas o de vivienda.

El Consejo de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, dependiente de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad, es el "organismo especializado que promueve y articula las políticas para el sector, que cuenta con unidades descentralizadas (Defensorías Zonales) que ejecutan acciones con criterios interdisciplinarios y participación de los involucrados. Interviene necesariamente en las causas asistenciales" (Cf. Ley 114). En este sentido, frente a la mera constatación de un derecho vulnerado o amenazado, éste es el agente encargado de adoptar las medidas individuales de protección de derechos establecidas en la legislación vigente, por sí o a través de las defensorías zonales, que son oficinas descentralizadas geográficamente.

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 de Niñas, Niños y Adolescentes 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.

En virtud del Acta-Acuerdo suscripta entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ley 2.339)⁵, la Ciudad designa al Consejo de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes co-

temporal de la familia y de la niña, niño o adolescente a través de un programa; f) Tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico de la niña, niño o adolescente o de alguno de sus padres, responsables legales o representantes; g) Asistencia económica. La presente enunciación no es taxativa.

4 Esta ley fue sancionada por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 3/12/1998, promulgada automáticamente por el Poder Ejecutivo el 4/1/1999 y publicada en el Boletín Oficial el 3/2/1999 (Nº 624, p. 9959).

5 En septiembre de 2006, con el fin dar cumplimiento al mandato legislativo contenido en la Ley 26.061, en jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, suscriben el "Acta Acuerdo para la Transferencia de Servicios de Atención Directa de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en los términos del art. 70 de la Ley 26.061 - Acuerdo sobre Competencias para la Adopción de Medidas de Protección Integral de Derechos y las Medidas Excepcionales dispuesta por la Ley 26.061 en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires" aprobada por Ley 2.339 y posteriormente –en febrero de 2007– se firma el Acta Complementaria.

mo el organismo que debe adoptar las medidas individuales de protección establecidas en la legislación vigente, por sí o a través de las defensorías zonales; e identifica al ex-Ministerio de Derechos Humanos, hoy Ministerio de Desarrollo Social, como la autoridad de ejecución programática de las políticas públicas sociales de infancia y adolescencia, y en consecuencia el área de gobierno responsable de organizar y brindar las prestaciones necesarias para dar respuesta a los derechos sociales demandados.

Vemos entonces que en virtud de la legislación actual (Ley local 114, arts. 44 y 73, y Ley Nacional 26.061, art. 33), en el ámbito de la Ciudad, todo ingreso de un niño, niña o adolescente a una institución de albergue, sólo puede llevarse a cabo mediante decisión fundada del Consejo de Derechos a través del dictado de una medida de protección de derechos, y que tal internación debe reunir los criterios de subsidiariedad, excepcionalidad y más breve lapso posible.

El Estado local dispone de instituciones de albergue de niños, niñas y adolescentes como parte de su política pública en materia de infancia. Mientras que en algunos pocos casos dichas instituciones son de carácter estatal, la mayoría de ellas son ONGs que han suscripto un convenio con el objetivo de brindar este servicio. Según su modalidad de atención, la asignación de este recurso queda bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social o bien del Ministerio de Salud. En el marco del Ministerio de Desarrollo Social, la misma se encuadra tanto en el Programa de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de Vulnerabilidad Social⁶ y de la Dirección General de Niñez y Adolescencia, como en la Dirección General de Políticas Sociales en Adicciones, cuando se trata de comunidades terapéuticas.

Por su parte, en el caso de las instituciones dependientes del Ministerio de Salud, es decir, aquellas transferidas por el Decreto 647/10⁷, el área a cargo es la Dirección General de Salud Mental.

Los términos de la relación entre el Estado y los organismos no gubernamentales contratados para el albergue de niños, niñas y adolescentes se establecen a través del convenio aprobado mediante el Decreto 984 del año 2009.

6 Los objetivos declarados del programa consisten en el "diseño, implementación y monitoreo de circuitos y programas de atención directa tanto en calle como en dispositivos institucionales propios y con convenio para toda niña, niño o adolescente a fin de garantizar el ejercicio de sus derechos (Dirección General de Niñez y Adolescencia de la Ciudad de Buenos Aires. Documento "Lineamientos institucionales".

7 Recordemos que mediante el Decreto Nº 647-GCBA (18 de agosto de 2010) se transfirieron a la órbita del Ministerio de Salud las instituciones de Atención integral de salud mental y Atención de necesidades especiales, conveniadas anteriormente con el Ministerio de Desarrollo Social

Asimismo, la Ley 114 regula la relación entre el Estado y las ONGs –denominación que incluye aquellas que prestan servicio de albergue– en su Capítulo 4, que crea el Registro de ONGs y establece, en el artículo 78, un conjunto de sanciones aplicables a los organismos no gubernamentales inscriptos en el Registro, en orden a la gravedad de la falta incurrida.⁸

Las sanciones previstas van desde la *advertencia* (inc. a) hasta la *cancelación de la ONG del Registro del Consejo de Derechos* (inc. e), lo cual le impediría celebrar contratos con el Gobierno local.

El organismo con facultades fiscalizadoras es el Departamento de Registro y Fiscalización, dependiente de la Dirección de Registro de Organizaciones No Gubernamentales del Consejo de Derechos (Conf. art. 77, Ley 114; art. 9, Ley 2.881 y Resolución Nº 436/CDNNA/11 -ANEXO II).⁹

Mediante la Resolución Nº 436/CDNNA/11 ha sido aprobado el protocolo aplicable para el monitoreo y fiscalización de los organismos contratados por el Gobierno de la Ciudad que desplaza la arbitrariedad e improvisación en la materia y dota al organismo de herramientas que le permiten dictaminar con la rigurosidad necesaria. A modo de ejemplo, en su anexo II, la Resolución contempla una serie de medidas previas a la aplicación de sanciones, como la suspensión de ingresos de niñas, niños y adolescentes a la institución en forma temporaria o definitiva según corresponda.

8 **Ley 114, art. 78 - Sanciones.** Sin perjuicio de la responsabilidad civil y/o penal que correspondiera a sus directivos, funcionarios e integrantes, son aplicables a los organismos aludidos en el art. 75, en caso de inobservancia de la presente ley o cuando incurran en amenaza o violación de derechos de niñas, niños y adolescentes, las siguientes medidas:

- advertencia;
- suspensión total o parcial de la transferencia de fondos públicos;
- suspensión del programa;
- intervención de establecimientos;
- cancelación de la inscripción en el registro.

9 **Ley 114, art. 77 - Fiscalización de organismos.** El Consejo fiscaliza a los organismos y entidades gubernamentales y no gubernamentales, así como a las organizaciones comunitarias inscriptas en el Registro. Controla el cumplimiento de los convenios que se celebren y lo relacionado con la observancia de la presente ley”

Ley 2.881, art. 9 - Fiscalización. Son materia de control de la Agencia Gubernamental de Control las condiciones edilicias, sanitarias, seguridad y funcionamiento de los establecimientos que desarrollan el rubro “Hogar de Niñas, Niños, y Adolescentes”, en sus distintas modalidades. Son de exclusiva competencia del Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y de la Dirección General de Niñez y Adolescencia, conforme las atribuciones conferidas a cada organismo, 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

2. OBLIGACIONES DE LOS ORGANISMOS DE ATENCIÓN EN LA LEY NACIONAL Nº 26.061 Y EN LA LEY 114 DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Antes de seguir avanzando, vale la pena señalar que la normativa vigente impone a las instituciones de albergue no solamente el cumplimiento de todos los derechos y garantías que emanan del plexo normativo de protección integral de derechos (CDN, Ley Nacional 26.061 y Ley local 114), sino también una serie de obligaciones específicas.

La Ley 114 de la Ciudad define a los *Organismos de Atención* en el art. 71 como "(...) los organismos estatales y las organizaciones no gubernamentales que desarrollen programas o servicios de atención a niños, niñas y adolescentes", y en el art. 72 enumera las obligaciones de dichos organismos, especificando que "(...) deben cumplir con los derechos y garantías que emanan de esta ley, la Constitución de la Nación, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, los Tratados Internacionales en los que el Estado Argentino sea parte y la Constitución de la Ciudad"¹⁰. En el mismo sentido, los arts. 65 y 66 de la Ley 26.061 se pronuncian en relación a los organismos gubernamentales y sus obligaciones.

A continuación se enumeran muy sucintamente las principales obligaciones, según se desprenden de los arts. 65 y 66 de Ley 26.061 y los arts. 71 y 72 de Ley 114 de la Ciudad de Buenos Aires.

- Asegurar el apoyo para el regreso de niños, niñas y adolescentes a su ámbito familiar o comunitario¹¹

Como ya hemos señalado, la normativa referente a la Protección Integral de Derechos de la Infancia reconoce al ámbito familiar como el adecuado para que un niño crezca y se desarrolle, siendo éste uno de los aspectos que marcan la diferencia sustancial con el modelo anterior.

En idéntico sentido lo expresa la Ley 26.061 en el Capítulo IV referido a las ONGs, disponiendo en el art. 66 inciso b) que deben velar por la permanencia de los niños, niñas y adolescentes en su seno familiar.

Asimismo, la Resolución Conjunta del Ministerio de Desarrollo Social y el Consejo de Derechos (Nº137/MDSGC/CDNNyA/09), establece en su art. 7 –en el

¹⁰ Cabe aclarar que no hace mención específica a la Ley 26.061, ya que la misma se sancionó con posterioridad a la ley de CABA.

¹¹ Art. 72, inc. i de la Ley 114 y art. 66, inc. b de la Ley 26.061. En esta misma línea de ideas se expresan los arts. 6, 25, 26, 34, 42, 43 y 44 de la Ley 114; los arts. 4.a), 7, 33, 35, 37.a), 37.d), 37.e) de la Ley 26.061, y el preámbulo y los arts. 9 y 18 de la CDN.

cual se refiere al “Seguimiento de la estrategia y los egresos” de los niños, niñas y adolescentes institucionalizados— que se realizará un seguimiento en conjunto estableciendo reuniones periódicas entre la Dirección General de Niñez y Adolescencia y el Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, a fin de evaluar la necesidad de continuar con la medida o su cese. También del documento “Lineamientos Institucionales y Procedimientos de Articulación de la Dirección General de Niñez y Adolescencia con las Organizaciones Conveniadas” surge que el objetivo de los equipo profesionales de los “hogares” debe ser el egreso de los niños o las niñas en las mejores condiciones y en el menor tiempo posible, en conformidad con el art. 44 de la Ley 114, definiendo las estrategias y acciones necesarias para ello, bajo la supervisión de la Dirección General de Niñez y Adolescencia.

- Respetar y preservar los vínculos familiares, evitando desmembrar o separar grupos de hermanos¹²

Es cierto que el art. 41 de la Ley 26.061 dispone: “Las medidas establecidas en el artículo 39 se aplicarán conforme a los siguientes criterios: (...) d. Las medidas de protección excepcional que se tomen con relación a grupos de hermanos deben preservar la convivencia de los mismos”, y que, por lo tanto, es obligación del organismo que dicta la medida de protección alojar a los hermanos en igual dispositivo (más allá de las atribuciones que en lo que respecta a la asignación de recursos tiene la Dirección General de Niñez)¹³. Con todo, ello no soslaya la obligación que la ley impone explícitamente a las instituciones de albergue, que deben realizar las acciones que sean necesarias para preservar el contacto constante entre los hermanos alojados en distintos dispositivos, y nunca obstruirlo por la sola decisión de los responsables de los mismos.

- Evitar el traslado a otras instituciones alejadas del domicilio de niños, niñas y adolescentes¹⁴

El art. 3 de La ley 26.061 define el interés superior del niño como la máxima satisfacción integral y simultánea de los derechos y garantías reconocidos

¹² Art. 72, inc. b, Ley 114 y art. 66 inc. b y c, Ley 26.061.

¹³ Conforme la disposición 2.c. de la Resolución Conjunta Nº 137/MDSGC/CDNNyA/09, “Circuito Administrativo de Intervenciones entre el Consejo de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y la Dirección General de Niñez y Adolescencia”

¹⁴ Art. 72, inc. i, Ley 114

en esa ley y expresa que se debe respetar su centro de vida, entendiéndose el mismo como "(...) el lugar donde las niñas, niños y adolescentes hubiesen transcurrido en condiciones legítimas la mayor parte de su existencia". El concepto de "centro de vida" a que refiere el inciso f) del artículo 3 se interpretará de manera armónica con la definición de "residencia habitual" de la niña, el niño o el adolescente contenida en los tratados internacionales ratificados por la República Argentina en materia de sustracción y restitución internacional de personas menores de edad.

- Respetar y preservar la identidad de las niñas, niños y adolescentes y ofrecerles un ambiente de respeto y dignidad¹⁵

El art. 18 de la Ley 114 dispone: "Es deber de la familia, la sociedad y el Gobierno de la Ciudad proteger la dignidad de niños, niñas y adolescentes impidiendo que sean sometidos a trato violento, discriminatorio, vejatorio, humillante, intimidatorio, a prostitución, explotación sexual o a cualquier otra condición inhumana o degradante". De este artículo se desprende que las prácticas que las instituciones de albergue implementen en calidad de *correctivos* (por entender que *ayudan* a corregir actitudes de los niños) o de sistema de *premios y castigos* que degraden de cualquier forma su dignidad son pasibles de sanción.

Asimismo, en lo que respecta al derecho a la identidad, el art. 14 de la Ley 114 establece: "Para efectivizar el derecho a la identidad el Gobierno de la Ciudad debe: (...) c. facilitar y colaborar para obtener información, la búsqueda o localización de los padres u otros familiares de niñas, niños y adolescentes facilitándoseles el encuentro o reencuentro familiar". En tanto, el art. 13 de la misma normativa estipula: "El derecho a la identidad comprende el derecho (...) a la preservación de sus relaciones familiares de conformidad con la ley", siendo responsable de promover esta preservación también la institución de albergue, en el marco de las obligaciones anteriormente citadas, y pasible de sanción en caso de obstruir las vinculaciones familiares sin que haya sido dispuesta por algún organismo competente (organismo administrativo de protección de derechos o autoridad judicial interviniente).

¹⁵ Art. 72, inc. a, Ley 114 y art. 66, inc. A, Ley 26.061. Se encuentran vinculados con este inciso los derechos enumerados en los arts. 10, 13, 14, 18 y 19 de la Ley 114; arts. 9, 11 y 22 de la Ley 26.061 y arts. 8, 19 y 39 de la CDN.

- Mantener constantemente informado/a al niño, niña o adolescente atendido/a sobre su situación legal debiendo notificarle cada novedad que se produzca en la misma de forma inmediata y cada vez que el mismo lo requiera. No se admitirá ningún tipo de requisito para la formulación de este requerimiento¹⁶

Esta obligación se relaciona con el derecho a opinar y ser oído¹⁷ y contempla el derecho del niño a contar con un abogado de confianza en todo procedimiento administrativo y judicial que lo incluya –conforme art. 27 inc. c) de la Ley 26.061– con el fin de que al tomar conocimiento de su situación legal, pueda interponer recursos, etc. También está en relación con el derecho al consentimiento informado que se requiere para suministrar determinada medicación psiquiátrica.

- Brindar a los niños, niñas y adolescentes atención personalizada y en pequeños grupos evitando en todos los casos el hacinamiento y la promiscuidad¹⁸

También el art. 19 de la Ley 114 establece: “El respeto a las niñas, niños y adolescentes consiste en brindarles comprensión, en otorgarles la oportunidad al despliegue de sus actividades, al desarrollo de sus potencialidades, al goce y ejercicio de sus derechos y al protagonismo activo inherente a las prácticas ciudadanas acordes con su edad”. Esta atención personalizada implica la no vulneración del derecho de los niños y niñas a la integridad así como a la “búsqueda e individualización de las alternativas”, a fin de que puedan egresar de la institución en la que se encuentran.

- Ofrecer instalaciones físicas en condiciones adecuadas de habitabilidad, higiene, salubridad, seguridad y respeto a la intimidad y privacidad de cada persona¹⁹

También la Ley de la Ciudad 2.881 regula específicamente las condiciones de alojamiento de niños y establece los estándares mínimos de habitabilidad y seguridad de las instituciones; al tiempo que el art. 15 de la Ley 114 esta-

¹⁶ Art. 72, inc. q, Ley 114.

¹⁷ Reconocido en los arts. 24, 27, inc. b) y d), art. 66, inc. E) y f) de la Ley 26.061; arts. 12, 13, 16 de la CDN, y art. 17 de la Ley 114.

¹⁸ Art. 72, inc. c, Ley 114 y art. 66 inc. g, Ley 26.061. Se hallan en estrecha relación con este inciso las normas relativas al derecho a la dignidad y a ser respetado.

¹⁹ Art. 72, inc. d, Ley 114 y art. 66, inc. h, Ley 26.061. Ley CABA 2.881. Asimismo, se hallan vinculados con estas normas, el art. 10 de la Ley 26.061 y los arts. 3.3 y 16 CDN.

blece: “Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la integridad biopsicosocial, a la intimidad, a la privacidad, a la autonomía de valores, ideas o creencias y a sus espacios y objetos personales”, lo cual es incumplido si se los aloja en habitaciones superpobladas, o con ausencia de objetos personales, o carentes del mobiliario necesario para ubicar sus pertenencias incluida su vestimenta.

- Propiciar la educación y la formación para el trabajo en las instituciones públicas o privadas abiertas de la comunidad²⁰

El derecho a la educación se encuentra reconocido en los arts. 28 y 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño, y en los arts.15, 16 y 17 de la Ley 26.061. Asimismo, los arts. 27, 28 y 29 de la Ley 114 reconocen el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes, refiriéndose a una formación integral, valores y a las garantías mínimas que debe otorgar el Gobierno de la Ciudad para el acceso y ejercicio de este derecho.

- Brindar atención integral de la salud mediante la derivación a los centros pertinentes²¹

El derecho a la salud de los niños, niñas y adolescentes se encuentra reconocido en el art. 24 de la CDN, en el art. 14 de la Ley 26.061 y en los arts. 22 y 23 de la Ley 114.

- Ofrecer vestuario y alimentación adecuados y suficientes²²

Estas obligaciones deben complementarse con lo expresado en el art. 4 de la Ley 114: “En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan (...)”. Si bien en este caso estamos haciendo referencia a la obligación de un organismo de atención, lo cierto es que el Estado ha delegado en estos organismos una responsabilidad que le pertenece, y que surge del art. 20.1 de la CDN, el cual estipula: “Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado”.

20 Art. 72, inc. h, Ley 114.

21 Art. 72, inc. k, Ley 114.

22 Art. 72, inc. m, Ley 114. Esta norma se encuentra relacionada con lo expresado por los arts. 24, inc. c y 27 de la CDN.

- Tramitar los documentos de identificación personal para aquellos/as que no los posean²³

Esta obligación que la ley impone a las instituciones de albergue no soslaya aquella que la normativa vigente también asigna al Consejo de Derechos y la Dirección General de Niñez. Es así que las Defensorías Zonales deben efectuar el seguimiento de cada caso, siendo responsables de remover los obstáculos que pudieran presentarse, mediante la adopción de las medidas que correspondieren. En tanto, la Dirección General de Niñez y Adolescencia se encuentra obligada, en su calidad de organismo supervisor de las instituciones de albergue, a velar por la efectivización de los trámites de inscripción de nacimientos y/o de obtención de DNI.

- Abstenerse bajo ningún pretexto de conculcar o limitar derecho alguno de niñas, niños o adolescentes que no haya sido objeto de restricción en la decisión judicial respectiva²⁴

3. LA FUNCIÓN DE CONTRALOR DEL MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR Y LA CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA DE MONITOREO (2007 - 2011)

En el contexto normativo e institucional hasta aquí descripto, el Ministerio Público Tutelar de la Ciudad asume una función subsidiaria pero insoslayable para garantizar el efectivo acceso a los derechos de los niños alojados en instituciones.

De conformidad con lo prescripto por la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y por la Ley Orgánica del Ministerio Público (Ley 1.903), tiene a cargo la supervisión sistemática de las instituciones de albergue, tanto en lo que refiere a las condiciones de alojamiento, habitabilidad y debido funcionamiento de estos dispositivos, como al monitoreo de las acciones desplegadas para efectivizar los derechos de los niños allí alojados, y su relación con el resto de las instituciones que integran el Sistema de Protección Integral de Derechos de la Ciudad que se encuentran obligadas legalmente a intervenir.

La Ley 1903 en su artículo 49, establece específicamente: "Corresponde a los Asesores y Asesoras Tutelares en las instancias y fueros en que actúen: (...)

23 Art. 72, inc. r, Ley 114. El derecho a la identidad se encuentra contemplado en los arts. arts. 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño; arts. 11, 12 y 13 de la Ley 26.061 y 13 y 14 de la Ley 114.

24 Art. 72, inc. n, Ley 114. En idéntico sentido lo expresa la Ley 26.061 en el citado art. 66, inc. d). Asimismo, la norma se relaciona con lo prescripto por el art. 39 de la Ley 26.061, y con el art. 9 de la CDN.

Inc. 9: Inspeccionar periódicamente los establecimientos de internación, guarda, tratamiento y reeducación, sean públicos o privados, debiendo mantener informadas a las autoridades judiciales y, por la vía jerárquica correspondiente al Asesor o Asesora General Tutelar, sobre el desarrollo de las tareas educativas y de tratamiento social y médico propuestas para cada internado / a, así como respecto del cuidado y atención que se les otorgue”.

Asimismo, en virtud de la legislación actual (Ley 114 arts. 44 y 73 y Ley 26.061 art. 33), en el ámbito de la Ciudad, todo ingreso de un niño, niña o adolescente a una institución de albergue sólo puede llevarse a cabo mediante decisión fundada del Consejo, órgano competente, a través del dictado de una medida de protección de derechos. Tal institucionalización debe ser notificada a la Asesoría General Tutelar (Decreto del Poder Ejecutivo 1527 y art.73 de la Ley 114), quien tiene como misión velar por el cumplimiento de las leyes y, en este marco, por la debida legalidad de las medidas y de los procedimientos que le dieron origen. La reglamentación establecida por decreto 1527/03 prescribe: “Artículo 1º - Establécese que la autoridad judicial competente a fin de realizar la comunicación, prevista en el Art. 73 de la Ley 114 “Ley de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes”, es la Asesoría General Tutelar del Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.

Frente a dicha comunicación este Ministerio Público Tutelar se constituye en uno de los actores con legitimidad para actuar en el procedimiento administrativo donde se resuelven las medidas de protección especial (conforme ley 1903 y Resolución AGT 59/07). Por ello, ante cada comunicación de ingreso de un niño, niña o adolescente a un dispositivo de albergue esta AGT solicita informes al Consejo, a fin de velar por la debida legalidad del procedimiento y de la medida de protección adoptada. Siendo el objetivo de esta intervención constatar el respeto del debido proceso en el marco de estas decisiones administrativas.

En lo que respecta específicamente al contralor de las instituciones de albergue, en los últimos años la AGT diseñó e implementó un circuito de trabajo orientado a optimizar la tarea de relevamiento, proceso y análisis de la información recabada en las visitas institucionales. Ello con un doble objetivo: por una parte, facilitar una rápida identificación de irregularidades y una intervención eficaz y coordinada entre las áreas del organismo; por otra, contar con un diagnóstico claro sobre el estado de la política pública en la materia —y su evolución en el tiempo—, en función del cual definir acciones estructurales orientadas a la efectivización de los derechos de niños, niñas y adolescentes institucionalizados, y el debido funcionamiento del Sistema de Protección Integral.

La complejidad institucional del sistema en términos de la multiplicidad de actores que lo componen, sumada a la heterogeneidad y el volumen de las instituciones que albergan niños, niñas y adolescentes impuso la necesidad de fijar criterios comunes de intervención a todos los integrantes del Ministerio Público Tutelar a la hora de realizar las visitas institucionales (a cargo de integrantes del la Asesoría General y de las Asesorías de Primeras Instancias en lo Contencioso Administrativo y Tributario). Era necesario establecer perspectivas y encuadres acordes al plexo normativo de la protección integral y facilitar el relevamiento y sistematización de información, a fin de visualizar los problemas en perspectiva y mejorar las estrategias de acción e incidencia del Ministerio Público Tutelar.

Así, se diseñó un circuito interno para la distribución de las tareas de control y seguimiento, se implementaron dos instrumentos de relevamiento de información²⁵ (Cuestionario Institucional y Tablero de Seguimiento de Alertas Institucionales), se creó una base de datos conjuntamente con la Dirección de Informática del Consejo de la Magistratura, se establecieron un protocolo de actuación para las visitas institucionales²⁶ y un sistema para la socialización, la carga y la sistematización de datos. Este circuito se materializó a través de la elaboración lineamientos generales de actuación –establecidos en una serie de resoluciones–²⁷ en cuanto a:

a) Información a relevar (previo y durante la visita). El relevamiento de información se realiza sobre tres grandes dimensiones, presentes en el Cuestionario aplicado:

25 Ver ANEXO 7. Cuestionario para visitas e inspecciones del Ministerio Público Tutelar a instituciones de albergue de niños, niñas y adolescentes - Res. AGT Nº 34/2009 y 22/2010

26 Ver ANEXO 6. Protocolo de actuación para visitas o inspecciones del Ministerio Público Tutelar a instituciones de albergue de niños, niñas y adolescentes - Res AGT Nº34/2009 y Nº 12/2011

27 Las tareas de contralor de las instituciones de albergue, se encuentran reguladas por la Res. AGT Nº 34/2009, Res. AGT Nº 60/2009 y Res. AGT Nº 22/2010 en las que se establecen protocolos de actuación socio jurídicos para las visitas e inspecciones a las instituciones de albergue; fijan la distribución de las mismas y un cronograma para su realización, pautan circuitos de información claros y precisos, consolidan instrumentos de relevamiento de información (cuestionario) y una base de datos para su registro, sistematización y análisis. A partir de 2010 se incorporó una base de datos específica para la carga de información en materia de incumplimientos de las instituciones visitadas (Tablero de Seguimiento de Alertas Institucionales). Para el relevamiento de 2011 se incorpora la captura de información sobre casos particulares ejes temáticos que se obtienen en el marco de las entrevistas con los directivos y el equipo técnico de la institución. Asimismo en el transcurso de este año se realizaron adecuaciones al instrumento de recolección de datos (cuestionario), teniendo en cuenta la sanción de la Ley de Salud Mental 26.657; la transferencia de dispositivos al Ministerio de Salud conforme decreto 647/2010) y la incorporación de nuevas agencias estatales en el circuito (por ejemplo, USEC para el caso de comunidades terapéuticas).

- **Caracterización institucional:** Esta dimensión consigna los datos institucionales básicos para la caracterización de la organización que presta albergue. Releva información de carácter formal como la tipología de atención asignada por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires; la propiedad de las sedes y su ubicación territorial; el estado de habilitación; las fuentes de financiamiento.
- **Acceso y efectivización de derechos:** Los derechos relevados son el derecho a la salud, educación, convivencia familiar y comunitaria, posibilidades de egreso y autovalimiento, acceso a la Justicia. Para cada uno de ellos se identifican principalmente los nudos problemáticos para su efectivización; las acciones desarrolladas por los dispositivos de albergue; el grado de recurrencia de las ONGs a los organismos oficiales y los resultados obtenidos.
- **Estrategias de trabajo:** Las estrategias aluden a los criterios programáticos que orientan el trabajo de las instituciones y de sus equipos técnicos. Ello implica poner en vista a los actores institucionales intervinientes en el ingreso de los niños, las niñas y los jóvenes a las instituciones de albergue, la modalidad de abordaje de los casos, el conocimiento y dinámica de articulación con los organismos que conforman el Sistema de Protección Integral de Derechos.

Asimismo, fue necesario en este punto consolidar criterios sobre qué material y documentación solicitar a la institución visitada, el modo de presentación de esa documentación, los actores a entrevistar, el material de consulta previo a los fines de optimizar la visita de los agentes, informar a los entrevistados/as acerca de las funciones del Ministerio Público Tutelar, de la Asesoría General Tutelar y de los Asesores de Primera Instancia, y ponerlos en conocimiento de los objetivos de las visitas institucionales y la modalidad de las mismas. Asimismo se establecieron pautas orientadoras para la revisión de legajos. Todo ello, en concordancia con los ejes temáticos y el marco interpretativo definidos para guiar las entrevistas y las recorridas por los dispositivos de albergue.

b) Modalidad de registro de la información y los criterios de utilización de los instrumentos de relevamiento de datos. Este proceso implicó tener en cuenta que, si bien el propósito de los instrumentos de relevamiento de datos es capturar información, es necesario poner en perspectiva que un cuestionario

traduce en preguntas los objetivos de nuestro trabajo. Para ello se organizaron encuentros con los distintos agentes del Ministerio Público Tutelar involucrados en esta tarea, a los fines de intercambiar saberes y herramientas para llevar a cabo el trabajo. Asimismo se establecieron criterios para el armado de una carpeta institucional de visita y la elaboración de actas de visitas. Para ello se recuperó la experiencia previa de los actores que venían desarrollando la tarea de visitas institucionales a los fines de optimizar y articular dicha experiencia frente a los nuevos requerimientos.

c) La carga de datos del cuestionario institucional en el soporte informático (base de datos). Ello requirió la elaboración de una aplicación informática –en articulación con la Dirección de Informática del Consejo de la Magistratura– a los efectos de consolidar la información relevada de modo sistemático y ágil; con acceso vía página web para todos los actores involucrados en la tarea. Las visitas institucionales y la carga de datos en el soporte informático involucran aproximadamente a 30 agentes que integran la Asesoría General y cada una de las Asesorías de Primera Instancia ante el Fuero Contencioso Administrativo y Tributario.

Es dable aclarar que los datos relevados en el cuestionario y cargados en la base informática se encuadran en un mecanismo que contempla distintos niveles de usuarios (un administrador y usuarios). Este esquema se basa en niveles de permisos para el acceso y el tratamiento de la información, lo cual permite el resguardo de los datos.

En idéntico sentido, la base de datos específica para la carga de información en materia de irregularidades y/o incumplimientos de las instituciones visitadas (Tablero de Seguimiento de Alertas Institucionales, TSAI) identifica irregularidades por institución, consolida acciones realizadas por cada organismo interviniente, releva efectores oficiados y respuestas obtenidas y consigna el nivel de resolución de las alertas.

La totalidad del proceso implica tiempos, circuitos de información y modos de presentación de la misma; pautada y acordada con los actores involucrados.

Luego de cuatro años de iniciado este proceso, es posible evaluar positivamente esta metodología de trabajo en tanto ha resultado exitosa a los fines de avanzar sobre un conjunto de objetivos que resultan nodales a la luz de la misión institucional de este Ministerio Público Tutelar:

- Evaluar y monitorear la política de institucionalización de niños, niñas y adolescentes.

- Contar con datos cuantitativos y cualitativos sólidos sobre el proceso de funcionamiento de la institucionalidad local en materia de atención a niños, niñas y adolescentes alojados en dispositivos de albergue.
- Identificar los niveles de adecuación de los organismos a la perspectiva de la Protección Integral de Derechos.
- Detectar nudos críticos y evaluar el nivel de cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes alojados en dispositivos de albergue.
- Realizar una caracterización institucional de las organizaciones involucradas en la atención de las niñas, niños y adolescentes, alojados en estos dispositivos (propios y conveniados) a instancias del Gobierno local.
- Conocer el comportamiento de la institucionalidad local desde la perspectiva de los actores que se desempeñan en los programas de albergue.
- Monitorear y evaluar las respuestas estatales frente a la afectación de cada derecho, y conocer las estrategias de trabajo de las instituciones de albergue para el cumplimiento de los derechos, en el marco del Sistema de Protección Integral.
- Elaborar reportes e informes de análisis a partir de los resultados obtenidos, en forma organizada y jerarquizada.
- Contribuir al mejoramiento del Sistema de Protección Integral de Derechos, a partir de la sistematización de la experiencia y la reflexión crítica.
- Diseñar propuestas y llevar adelante acciones para la promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

En los siguientes capítulos se analiza la política de institucionalización del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, según los datos relevados durante las visitas a los programas de albergue de niños, niñas y adolescentes, así como algunas de las principales acciones de interpelación e incidencia impulsadas por el Ministerio Público Tutelar a fin de revertir situaciones que resultaban vulneratorias de los derechos de las personas allí alojadas.

II. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS DISPOSITIVOS DE ALBERGUE DE NIÑOS Y NIÑAS

1. MODALIDADES DE ATENCIÓN

El Estado local dispone en la actualidad de 94 sedes institucionales²⁸ en las que se encuentran alojados 1.195 niños, niñas y adolescentes.²⁹ En su gran mayoría (95%) se trata de ONGs que mantienen un convenio con el Gobierno de la Ciudad para brindar este servicio.

Según la modalidad de atención para la cual suscriben dicho convenio, estas instituciones pueden ubicarse bajo la órbita y supervisión de diferentes ámbitos del Estado local. El Ministerio de Desarrollo Social reúne el 84% del total de dispositivos de albergue: el 60% bajo la Dirección General de Niñez y Adolescencia (modalidades convivencial, convivencial materno, convivencial de atención especializada, parador y proyecto de servicio de familia sustituta) y el 24% bajo la Dirección General de Políticas Sociales en Adicciones (comunidades terapéuticas). El restante 16% actualmente depende del Ministerio de Salud –Dirección General de Salud Mental– luego de que fueran transferidas las modalidades de atención integral de necesidades especiales y atención integral de salud mental en agosto de 2010.³⁰

La normativa vigente define las modalidades de atención de la siguiente manera:³¹

28 Cabe destacar que la cantidad de sedes institucionales puede variar en función de las altas o bajas de los convenios entre el GCBA y las ONGs.

29 Datos correspondientes al mes de diciembre de 2011, según información provista por el Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Salud de la Ciudad de Buenos Aires a la Oficina de Investigación y Análisis de Gestión de la AGT, a cargo de la Dra. María Victoria Lucero.

30 Mediante el Decreto 647/10 (agosto 2010) se transfieren las mencionadas modalidades desde la Dirección General de Niñez y Adolescencia del Ministerio de Desarrollo Social hacia la Dirección General de Salud Mental del Ministerio de Salud.

31 La información surge de diversos documentos institucionales de la Dirección General de Niñez y Adolescencia del GCBA, la Dirección General de Salud Mental y la Dirección General de Políticas Sociales en Adicciones, según la modalidad de atención.

Modalidad convivencial y convivencial materno: “El hogar convivencial es un espacio que brinda atención personalizada a niños, niñas y adolescentes que se encuentran transitoriamente desvinculados de su grupo familiar o momentáneamente separados de su grupo de pertenencia (...). Este dispositivo garantiza un espacio institucional socioeducativo convivencial de puertas abiertas”.

Parador para niños, niñas y adolescentes: Establecimiento con idénticas características a la modalidad convivencial, con estadía dentro de una o varias franjas horarias, con asistencia de carácter transitorio, según establece la Ley 445, norma que regula a los paradores de niñas, niños y adolescentes³².

Modalidad de atención especializada: “Prestación que contempla la atención a niñas, niños y adolescentes, que requieran mayor contención profesional relativa a su salud mental en el espacio institucional convivencial y que contemplen la administración de medicación específica si fuera necesario”. En cuanto a la población objetivo, la definición de esta tipología señala que “se trabaja sobre los derechos vulnerados en la población comprendida hasta la edad de 18 años, que presenten cuadros psicopatológicos que requieren de un abordaje especializado en salud mental”.

Modalidad de atención de las necesidades especiales: “Es el servicio que se brindará a toda niña, niño o adolescente con discapacidad (...) está dirigido a niñas y jóvenes cuya discapacidad motriz, sensorial y mental no les permite acceder a un sistema de educación especial sistemático”.

Modalidad de atención integral en salud mental: “Área destinada al abordaje interdisciplinario (médico-psiquiátrico, psicológico y social) de niños, niñas y adolescentes con patología mental severa”.

Modalidad de familia sustituta: Se trata de una tipología recientemente incorporada al universo institucional conveniado. Dicha prestación consiste en “brindar contención familiar a los niños en situación de riesgo o abandono, beneficiando el tránsito hacia la adaptación o reinserción familiar de conformidad a los derechos y garantías de niñas, niños y adolescentes (...)” (conforme cláusula primera del convenio entre el Ministerio de Desarrollo Social y el Proyecto de Servicio Familia Sustituta) .

Comunidad terapéutica: Se enmarca en los servicios de “asistencia a personas con problemas de consumo de sustancias adictivas”. Cuenta con un Área de Consultas Admisión y Derivación, como así también con centros de tratamientos propios y conveniados. Según la Dirección General de Políticas Sociales en Adicciones su objetivo y/o misión consiste en “brindar asistencia a los ciuda-

32 Definición de la Ley 2.881.

II. Características generales de los dispositivos de albergue de niños y niñas

danos y a las familias de la Ciudad que requieran atención para el tratamiento de problemas con el consumo de sustancias adictivas en todos sus niveles, con la reinserción social como eje transversal de la intervención”.

Las modalidades más extendidas, como se observa en el Cuadro Nº 1, son la *convivencial* y *atención especializada* (26% y 25% del total, respectivamente), seguida por las *comunidades terapéuticas* (24% del total).

El aumento progresivo entre 2008 y 2011 de la modalidad de *atención especializada* en relación a la modalidad *convivencial* también queda de manifiesto en el Cuadro Nº 2.

Si miramos de manera conjunta las sedes institucionales de las modalidades *convivencial* y *atención especializada*, éstas se mantienen relativamente estables (oscilan entre 51 y 53 sedes). Sin embargo, resulta de interés poner en vista la variación que presenta la distribución porcentual entre una y otra modalidad: mientras las sedes convivenciales decaen de 34 a 27 entre 2008 y 2011, las de atención especializada se incrementan de 18 a 24 de en el mismo periodo.

Cuadro Nº 1: Composición del universo de instituciones de albergue, según modalidad de atención y organismo de dependencia gubernamental

Dependencia institucional		Modalidad	Cantidad de sedes	Porcentaje sobre el total (%)
Ministerio de desarrollo social	Dirección General de Políticas Sociales en Adicciones	Comunidades Terapéuticas	23	24%
	Subtotal		23	24%
	Dirección General de Niñez, Adolescencia y Familia	Convivenciales	25	26%
		Convivenciales maternos	2	3%
		Paradores*	4	4%
		Atención Especializada	24	25%
		Proyecto de Servicio de Familia Sustituta	2	3%
Subtotal		57	60%	
Ministerio de salud	Dirección General de Salud Mental - Ministerio de Salud	Atención Integral de la Salud Mental	3	3%
		Atención de Necesidades Especiales (ex discapacidad)	11	13%
	Subtotal		14	16%
Total sedes			94	100%

Fuente: Elaboración propia en base a las visitas institucionales del MPT e información provista por organismos oficiales.

* En esta categoría se incluye el Centro de Atención Transitoria -CAT- dependiente del Consejo de Niñas, Niños y Adolescentes del GCBA.

Cuadro Nº 2: Distribución porcentual de las modalidades de atención convivencial y de atención especializada (comparativo 2008-2009-2010-2011)*

Tipología institucional	Años							
	2008		2009		2010		2011	
	Cantidad de sedes	%						
Convivenciales y Convivenciales maternos	34	65%	32	60%	29	55%	27	53%
Atención especializada	18	35%	21	40%	24	45%	24	47%
Total	52	100%	53	100%	53	100%	51	100%

Fuente: Elaboración propia en base a las visitas institucionales del MPT y a la información provista por organismos oficiales.

*Cabe aclarar que el análisis de la información se realizó a partir de los datos brindados por el GCBA, cuya forma de presentación registra las siguientes deficiencias: todos los años varía la forma de comunicar la grilla de instituciones de albergue de niños y niñas; en tanto algunas veces la información se desagrega por cantidad de sedes y otras no; se cambian las nomenclaturas de la modalidades de atención, se reagrupan modalidades de atención sin distinguirlos específicamente, se distribuyen o no según ubicación geográfica.

Ello conduce a una *reducción progresiva de la brecha entre ambas modalidades, que pasa de 30% al 6% en los últimos cuatro años; presentándose para el 2011 de modo similar (53% y 47%)*. Este incremento de sedes de tipo especializada se debe tanto a la incorporación de sedes para esta modalidad como a la *reconversión* desde otras modalidades. La disminución de cantidad total de sedes se debe al cierre de algunos dispositivos.

2. FINANCIAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES

Los subsidios otorgados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires resultan la fuente de financiamiento recibida por la totalidad de las instituciones de albergue. Tal como se expresa en el Cuadro Nº 3, es la fuente de ingresos más mencionada.

Cabe destacar que los valores por transferencia de subsidios provinciales (y en menor medida nacionales) y los aportes por Obras Sociales se incrementan en el caso de las *comunidades terapéuticas* de las instituciones de atención de la salud mental y necesidades especiales. En paralelo, la asistencia económica por aportes de particulares se incrementa en el resto de las modalidades de atención.

Podemos afirmar que las instituciones tienen dos formas de financiamiento según el destinatario de la asistencia económica sea el niño o la institución:

- **Aportes cuyo objeto de asistencia son los niños:** subsidios diarios por vacante ocupada provenientes del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, del Gobierno Nacional y

II. Características generales de los dispositivos de albergue de niños y niñas

Cuadro Nº 3: Composición del financiamiento económico a las instituciones de albergue

Fuentes de financiamiento		Cantidad de menciones (en %)
Aportes cuyo objeto de asistencia son los niños	Subsidios del GCBA (“becas”)	100%
	Becas del Gobierno de la Pcia. Bs. As.	40%
	Aportes económicos de Obras Sociales	35%
	Becas del Estado Nacional	18%
Aportes cuyo objeto de asistencia es la institución de albergue	Aportes económicos de particulares	48%
	Aportes de organismos privados nacionales	11%
	Aportes de organismos privados internacionales	9%
Otras fuentes de financiamiento	Emprendimientos productivos propios	5%

Fuente: elaboración propia en base a las visitas institucionales del MPT

de Obras Sociales. Los fondos son transferidos mensualmente a la cuenta de la institución.

- **Aportes cuyo objeto de asistencia económica es la institución de albergue:** recursos provenientes de organismos privados nacionales e internacionales, aportes de particulares y subsidios en general.

3. LOS MONTOS DE LOS SUBSIDIOS SEGÚN MODALIDAD DE ATENCIÓN

Sobre las múltiples tipificaciones institucionales que diagrama el gobierno local a la hora de categorizar a los dispositivos de albergue, es posible reconocer un rasgo claramente distintivo entre ellas: el monto del subsidio erogado por el Gobierno según modalidad de atención.

En esta materia, tal como se observa en el Cuadro Nº 4, los montos de los subsidios se incrementan según el grado de *especialidad* de la atención. Esto implica que los montos asignados a una institución de modalidad *especializada*, de *atención integral en la salud mental* y de *necesidades especiales*, dupliquen, tripliquen y más –según el caso– a los montos asignados a una modalidad *convivencial* y a la tipología *parador*. Este escenario deviene complejo dado que las *especialidades* resultan poco claras en la práctica –entre otras causas– debido a la ambigüedad de la propia tipificación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires³³; las características imprecisas de las efectivas prestaciones de

³³ Según Informe Nº 73284 – PAINNyA -2010 de la DGNyA recibida en la AGT con fecha 17 de enero de 2011, la atención especializada consiste en una “prestación que contempla la atención de niñas, niños y adolescentes,

las sedes en relación a la modalidad formalizada; la discordancia entre la modalidad conveniada con el gobierno local y el tipo de habilitación otorgada por la Agencia Gubernamental de Control; así como también los criterios inconsistentes aplicados por el gobierno local para la asignación de la modalidad de albergue a cada niño, niña o joven.

Dicha inconsistencia en los criterios de asignación –si no inexistencia de criterios rigurosos– impide comprender los fundamentos que orientan la internación en cada caso en uno u otro dispositivo.

Si bien esta situación se constata en todas las modalidades, es en la modalidad *atención especializada* (ex terapéutica) donde la ambigüedad en los términos con los que se la define impide determinar la población objetivo a la que se dirige. Esta indefinición facilita la utilización de una suerte de *derecho de admisión y permanencia* que ejercen las ONGs, pasando a ser los *criterios* fundamentales de asignación del recurso la aceptación de la institución de albergue y/o la existencia de vacantes disponibles.

Lo cierto es que sobre esta ambigüedad de tipificaciones institucionales transitan los niños y las niñas que –frente a contingencias similares– serán derivados a instituciones subsidiados con montos mayores o menores, según el nivel de especialidad de la atención. Como es evidente, la situación resulta preocupante a la luz del creciente proceso de *especialización* del universo de dispositivos de albergue que ya hemos mencionado.

Por último, a lo dicho hasta aquí en relación a la financiación de los dispositivos de albergue debe sumarse la ausencia de una instancia de rendición de gastos, a la que legalmente se encuentran obligados por la Ley 26.061. Allí se establece una serie de principios y obligaciones que deben cumplir las ONGs dedicadas a la atención de niños, niñas y adolescentes, entre la que se encuentra (según el art. 66, inc i) la obligación de rendir cuentas de los gastos realizados, en forma anual, ante la autoridad de aplicación.

Sin embargo, el convenio marco entre el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y las ONGs dedicadas al alojamiento de personas menores de edad –con-

que requieren un abordaje específico en el espacio institucional convivencial de puertas abiertas, en relación a las diversas manifestaciones sintomáticas producto de diferentes situaciones complejas que cada sujeto haya atravesado. Se diferencian de los dispositivos simplemente convivenciales, precisamente en la complejidad de los casos que trabaja". Asimismo, en este informe se alude a los resultados de la experiencia del relevamiento efectuado por este MPT, en la cual, se observa que instituciones tipificadas como de distinta modalidad de atención, asumen en la práctica similares prestaciones. Otras discordancias se presentan toda vez que existen instituciones formalmente habilitadas por la autoridad competente bajo un rubro o modalidad, pero en la práctica desarrollan prestaciones asociadas a otras modalidades.

II. Características generales de los dispositivos de albergue de niños y niñas

Cuadro No 4: Detalle de fondos mensuales erogados por el GCBA a la ONGs conveniadas para el alojamiento de NNyA, según modalidad de atención.

Modalidad de atención	Monto mensual que abona el gobierno de la ciudad ^a por cada niño o niña
Paradores	\$ 1.478,40
Convivenciales	\$ 1.835,70
Convivencial materno	\$ 2.345,50 ^b
Atención especializada (ex terapéuticas)	\$ 2.880,00
Comunidades terapéuticas	\$ 4.395,00 ^c
Atención integral de salud mental	\$ 5.700,00 ^d
Atención de necesidades especiales	\$ 6.600,00 ^e

Fuente: *Elaboración propia en base a la información provista por organismos oficiales.*

^a Los montos de los fondos erogados por el GCBA a las modalidades de atención convivencial, convivencial materna, atención especializada y paradores obedece a la información provista por la Dirección General de Niñez y Adolescencia – Informe OJ192935GDNYA-11 de fecha 14 de marzo de 2011 y actualizados por la DGNyA al 15 de noviembre de 2011. Asimismo, conforme la cláusula tercera del convenio entre el GCBA y las ONGs, el GCBA otorga un subsidio diario básico por cada niña, niño, adolescente, madre vinculadas a su/s hijo/a/s, que corresponde a la vacante real ocupada y de acuerdo a la modalidad de atención de la organización. Según establece la cláusula quinta de dicho convenio, la erogación de fondos se efectúa en forma mensual, mediante transferencia electrónica a la cuenta de la organización.

^b El monto mensual por cada niño, niña o adolescente alojado en modalidad de atención convivencial materna, resulta de un promedio calculado entre los fondos erogados por “embarazo”- “madre”- “hijo”- en función de los montos informados a la AGT telefónicamente por una funcionaria de la DGNyA en 15 de noviembre de 2011.

^c El monto mensual por cada niño, niña o adolescente alojado en comunidades terapéuticas resulta de un promedio calculado entre los fondos erogados por tipo “internación” y “duales”, en función de los montos informados a la AGT en audiencia con el Director General de Políticas Sociales en Adicciones, con fecha 2 de noviembre de 2011, según fuente ya citada.

^d El monto mensual por cada niño, niña o adolescente alojado en instituciones de atención integral de la salud mental, resulta de un promedio calculado en función de los montos informados a la AGT en respuesta a los oficios AGT 4149/2010; 4217/2010 y oficios reiteratorios AGT 4475/2010 y 157/11 de fecha 3 de mayo de 2011.

^e El monto mensual por cada niño, niña o adolescente alojado en instituciones de atención integral de necesidades especiales (ex discapacidad), resulta de un promedio calculado en función de los montos informados a la AGT en respuesta a los oficios AGT 4149/2010; 4217/2010 y oficios reiteratorios AGT 4475/2010 y 157/11 de fecha 3 de mayo de 2011.

forme decreto 984/09– no contiene cláusula alguna sobre la rendición de cuentas de los gastos realizados con los fondos erogados por el Gobierno local, al tiempo que tampoco se realizan acciones de supervisión de la utilización de dichos fondos. Ello abre la posibilidad de que los fondos no se destinen de manera exclusiva a la “atención integral de las niñas, niños y adolescentes derivados”, vale decir vestimenta, educación, alimentación, recreación, –en tanto que estos gastos pueden ser atendidos más fácilmente con donaciones o el trabajo voluntario que aportan los privados– y a que se desvíen para solventar “los gastos de administración, personal o capital” que se encuentran expresamente excluidos por convenio.

4. LA TERCERIZACIÓN DEL ALOJAMIENTO DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Como mencionamos, una de las características salientes de los programas de albergue administrados por el Gobierno local consiste en la tercerización de la atención, cuidado y alojamiento de los niños. El 95%³⁴ de las sedes institucionales de albergue corresponden a ONGs conveniadas con el GCBA y sólo un 5% a efectores propios.

Frente a este escenario, es menester dejar en claro que, sin perjuicio de que el albergue de niños, niñas y adolescentes se encuentre tercerizado en ONGs, en todos los casos son los organismos administrativos competentes quienes disponen separar a una niña, niño o adolescente de su entorno familiar para que resida en un establecimiento de albergue, por cuanto las obligaciones y responsabilidades referidas a los derechos en juego corresponden al Estado.

Sin embargo, en la práctica, el alto índice de tercerización de la atención de niños, niñas y adolescentes se presenta como inversamente proporcional a la responsabilidad que el Estado local asume como garante de derechos. Es decir, el acceso a los derechos humanos de las personas menores de edad institucionalizadas, en esta lógica, queda subsumido a la capacidad institucional de cada organización no gubernamental para hacerlo efectivo. Así, el Estado abandona su rol de garante de los derechos de los niños, niñas y adolescentes institucionalizados, incumpliendo con las obligaciones que le son inherentes y dejando librado su cumplimiento a la posibilidad y decisión del heterogéneo universo de las ONGs.

5. LA UBICACIÓN GEOGRÁFICA DE LAS INSTITUCIONES DE ALBERGUE

Casi la mitad de las sedes institucionales que mantienen convenio con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se ubican en la Provincia de Buenos Aires. Esta distribución geográfica, como puede observarse en el Cuadro Nº 5, presenta características distintivas según la modalidad de atención institucional.

De los datos relevados, puede afirmarse que:

- La modalidad más extendida en la Provincia de Buenos Aires es la de comunidad terapéutica. Sobre un total de 23 instituciones, 20 se ubican en la Provincia, lo que representa el 21% del total de sedes.

³⁴ Se deja constancia que de este total, existen tres (3) sedes institucionales que funcionan en casas cedidas por el GCBA.

II. Características generales de los dispositivos de albergue de niños y niñas

Cuadro Nº 5: Distribución geográfica de las sedes para el alojamiento de NNyA, según modalidad de atención

Dependencia insitucional		Modalidad de atención	Cantidad de sedes CABA		Cantidad de sedes Pcia.Bs.As.	
			%	n	%	n
Ministerio de Desarrollo Social	Dir. Gral. De Políticas Sociales en Adicciones	Comunidades terapéuticas	3%	3	21%	20
	Dirección General de Niñez y Adolescencia	Convivenciales y convivenciales maternos	17%	16	12%	11
		Atención especializada	20%	20	5%	4
		Paradores	4%	4	0	0
		Proyecto de Servicio de Familia Sustituta*	1,5%	1	1,5%	1
Ministerio de Salud	Dirección General de Salud Mental	Atención integral de la salud mental	3%	3	0	0
		Atención de las necesidades especiales	4%	3	9%	8
Total			52%	50	48%	44

Fuente: elaboración propia en base a las visitas institucionales del MPT e información provista por organismos oficiales.

*Cabe aclarar que esta modalidad es conveniada con las ONGs "Familias Abiertas" y "Familias del Corazón" que seleccionan y asignan "familias sustitutas" residentes en la Pcia. de Buenos Aires. Cabe aclarar que esta modalidad es conveniada con las ONGs "Familias Abiertas" y "Familias del Corazón" que seleccionan y asignan "familias sustitutas" residentes en la Pcia. de Buenos Aires.

- La modalidad convivencial y convivencial materna se ubica en un segundo lugar, y sus instituciones se distribuyen de manera muy similar entre la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires (16 y 11 respectivamente).
- La modalidad de atención de necesidades especiales se concentra en la Provincia de Buenos Aires: sólo 3 sedes se ubican en la Ciudad sobre un total de 11.
- La modalidad de atención especializada se ubica principalmente en la Ciudad de Buenos Aires, mientras que los paradores y la modalidad de atención integral en la salud mental sólo se ubican allí.
- Sobre un 48% de instituciones ubicadas en la Provincia de Buenos Aires, el 39% depende del Ministerio de Desarrollo Social; distribuidas entre la Coordinación de Políticas Sociales en Adicciones (21%) y la Dirección General de Niñez y Adolescencia (18,5%).

En suma, la ubicación geográfica en la Provincia de Buenos Aires de las instituciones dista de ser una situación excepcional y se constituye en una práctica habitual y extendida del Gobierno de la Ciudad. Ello implica:

- la imposibilidad de ser fiscalizadas por la Agencia Gubernamental de Control de la Ciudad;
- que las instituciones ubicadas fuera de esta jurisdicción no son alcanzadas por las exigencias contempladas por la Ley 2.881 en materia de habitabilidad, funcionamiento, seguridad;
- la lejanía del órgano de protección local –Defensoría Zonal del Consejo de Derechos– que interviene en cada caso y del abogado que asiste al niño;
- la situación de desventaja de los niños, niñas y adolescentes para acceder a la oferta programática de la Ciudad de Buenos Aires;
- la violación al principio de respeto al centro de vida y lejanía de sus familiares y/o referentes socio comunitarios.

Estos factores se agravan toda vez que resultan deficientes las acciones orientadas a desarrollar una línea de trabajo interjurisdiccional en el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

6. PROPIEDAD DE LAS SEDES DE ALBERGUE

En cuanto a la propiedad de las sedes institucionales, resulta significativo que casi el 60% de las instituciones de albergue no cuenta con sede propia, sino que funciona en espacios alquilados y/o en préstamo o comodato.

Resulta de interés visualizar que, al interior de las distintas modalidades de atención, estos porcentajes se presentan de manera diferenciada: La cantidad de sedes alquiladas y/o en préstamo se incrementa (85%) en las instituciones de atención especializada bajo la órbita de la Dirección General de Niñez y Adolescencia; las sedes propias y/o alquiladas se presentan de modo similar en las modalidades de atención convivencial y convivencial materno; en tanto en las comunidades terapéuticas representan la tipología con mayor porcentaje de sedes propias (61%).

7. CONDICIONES DE SEGURIDAD

Respecto del cumplimiento de estándares en esta materia, se detalla el estado de situación para cada uno de los indicadores relevados en el recorrido del Ministerio Público Tutelar.

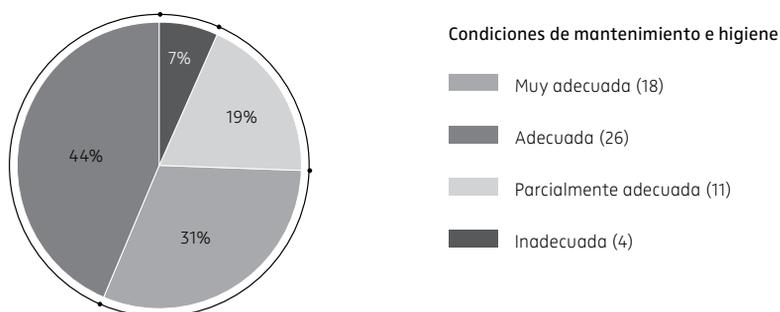
II. Características generales de los dispositivos de albergue de niños y niñas

Cuadro N° 6: Nivel de cumplimiento de los requisitos de seguridad (ordenados según %)

Requisitos de seguridad	Matafuegos	Luces de emergencia	Señalética para salidas de emergencia	Detectores de humo y gases	Antideslizante en escalera	Protección en planta alta
Nivel de cumplimiento (%)	100%	97%	90%	95%	74%	93%

Fuente: elaboración propia en base a las visitas institucionales del MPT

Gráfico N° 1



Fuente: elaboración propia en base a las visitas institucionales del MPT

Como se detalla en el Cuadro N° 6, durante el relevamiento de 2011, se registra que la condición de seguridad menos cumplida en las instituciones de albergue es la protección antideslizante en escaleras y que los requerimientos en materia de presencia de matafuegos, luces de emergencia, señales para salidas de emergencia y protección en planta alta superan el 90% de cumplimiento.

En cuanto a las condiciones de mantenimiento general e higiene –al momento de las visitas del MPT– la mayoría de las sedes (75%) se calificó como “adecuadas” y “muy adecuadas” (Gráfico N° 1).

Sin embargo, resulta alto el porcentaje de sedes relevadas como “parcialmente adecuadas” e “inadecuadas” en esta materia (26%). Esta circunstancia se ve agravada si estos datos se ponen en perspectiva con el estado de avance respecto al otorgamiento de los permisos precarios de funcionamiento y la habilitación definitiva (Ley 2.881).³⁵

³⁵ Este tema se retoma en profundidad en el Capítulo V. Marco Regulatorio para el funcionamiento de las instituciones de albergue: El proceso de sanción y reforma de la Ley 2.881.

III. ACCESO A DERECHOS

En el seguimiento sistemático de la política de las instituciones de albergue, cobra especial importancia el monitoreo de las estrategias de trabajo que implementan los responsables de las instituciones y sus equipos técnicos orientadas a la afectivización de los derechos de los niños: a la salud, a la identidad, a la educación, a la convivencia familiar y comunitaria, a la posibilidad de egreso y autovalimiento, y al acceso a la Justicia. A continuación se presentan los principales resultados considerando los obstáculos más relevantes y las acciones impulsadas por el Ministerio Público Tutelar para contrarrestarlos.

1. DERECHO A LA SALUD

1.1. DIFICULTADES MÁS RELEVANTES

A partir del análisis de los datos, según la apreciación de los/as entrevistados/as, las dificultades más mencionadas como obstaculizadoras del derecho a la salud corresponden a los problemas para la obtención de turnos médicos, especialmente para la atención en distintas especialidades³⁶ en un escenario caracterizado por la saturación del sistema hospitalario. Estas problemáticas persisten como las más relevantes desde el año 2009.

Asimismo, entre las dificultades más mencionadas están las relativas a la “falta de circuitos para la atención de niños, niñas y adolescentes alojados en instituciones”; afirmación que principalmente da cuenta de la ausencia o déficit de mecanismos por parte de las autoridades administrativas locales para garantizar la celeridad y pertinencia de la atención de la salud, quedando éstos subsumidos, la mayoría de las veces, a las gestiones de las instituciones de albergue.

En lo que atañe específicamente a los tratamientos ambulatorios de salud mental en los efectores públicos, la demanda insatisfecha ha sido planteada reiteradamente por esta Asesoría General Tutelar al titular de la Dirección Ge-

36 La especialidades mencionadas como las más dificultosas en acceso son: odontología, oftalmología, estimulación temprana. Dificultades en torno a la solicitud de diagnósticos clínicos, neurológicos y genéticos, estudios específicos (por ejemplo, neuropediatría) y psiquiatría infantil de urgencia. Los “otros” motivos corresponden a la falta de atención para la discapacidad severa y deficiencia en el circuito SAME psiquiátrico y la ambigüedad de criterios para designar acompañantes hospitalarios.

neral de Salud Mental que constituye –conforme la Ley 448– la autoridad en la Ciudad de Buenos Aires, sin que hasta el momento se visualice un accionar del organismo tendiente a revertirlo.

En audiencia celebrada en la Asesoría General Tutelar, en fecha 17 de junio de 2011, con la presencia del Dr. Juan Garralda, a cargo de la Dirección General de Salud Mental del Ministerio de Salud, se hizo entrega de un listado de los niños, niñas y adolescentes que –según información de las actuaciones 1527/03 y visitas institucionales– no estaban recibiendo tratamiento de salud mental por falta de turnos en los centros y hospitales, al tiempo que se le instó a propiciar un circuito para efectivizar su atención en los centros más cercanos a la institución.

Esta misma solicitud fue remitida mediante oficio judicial³⁷ y planteada en el Plenario del Consejo de Derechos celebrado el 26 de julio de 2011, donde el entonces Director General de Salud Mental, Dr. Garralda, y el Subsecretario de Atención Integrada de Salud, Dr. Néstor Pérez Baliño informaron acerca del plan de salud a implementar en la Ciudad, que incluía la incorporación a través de concursos públicos de veinte psiquiatras infantil-juveniles a hospitales y centros de salud, lo cual, a su criterio, permitiría revertir el déficit.

Sin embargo, aún no se han tenido resultados concretos. Al respecto, desde el nombramiento de la Dra. Marta Grosso como titular de la Dirección General de Salud Mental en el mes de octubre del año 2011, no ha podido determinarse si la medida ha efectivamente avanzado dada la falta de respuesta a los oficios que se libran y a la incomparecencia de la flamante Directora a las audiencias o reuniones a las que es citada.

La situación es de gravedad debido a que, tratándose de niños que transitan una situación de especial vulnerabilidad –la institucionalización en cualquiera de sus formas lo es– y que en muchos casos vienen de experimentar graves violaciones a sus derechos, la atención de su salud mental –en el caso de requerirse– debe estar garantizada sin dilaciones y con excelencia, debiendo implementarse a tal efecto un circuito que permita a las instituciones recurrir a los efectores más cercanos para la realización de los tratamientos que los niños precisen.

En este sentido, un reciente trabajo de investigación sobre la accesibilidad a la atención en salud mental de los niños, niñas y adolescentes alojados en hogares (ONGs) en la Ciudad de Buenos Aires, sostiene: “Los niños/as y adolescentes alojados en hogares en la CABA constituyen –por sus características de desamparo y desafiliación social– un grupo de riesgo en relación al derecho a la salud mental (...). La labilidad de la inserción socio-familiar de los niños/as y adolescentes (y la de sus familias) (...) se constituye como una caracte-

37 Oficio AGT 1531/11 librado en fecha 14-07-11.

rística central de la problemática. Si bien esto puede exceder en alguna medida la posibilidad de acción —e incluso la función— de los servicios de salud mental, se constituye en una responsabilidad de los profesionales el dar cuenta de la estrecha relación que existe entre exclusión social y sufrimiento psíquico, re-conduciendo ambos a las modalidades particulares de organización social que constituyen su génesis. La necesaria búsqueda de respuestas técnicas adecuadas para aliviar el sufrimiento psíquico de este grupo de niños no debe invisibilizar la necesidad de respuestas políticas que puedan abordar a la exclusión social como núcleo central del problema”.³⁸

1.2. TIPO DE EFECTORES UTILIZADOS PARA LA ATENCIÓN DE LA SALUD

En cuanto al tipo de efectores de salud utilizados, el 64% de las instituciones de albergue menciona que recurre a efectores públicos y privados de forma combinada, mientras que el 36% de los dispositivos utiliza únicamente el sistema de salud público. No aparece mencionada la recurrencia exclusiva al sistema privado, y la utilización combinada del sistema público y privado para la atención de salud obedece especialmente a la necesidad de “combinar lo mejor de ambos ámbitos” y debido al “déficit del sistema público”.

La cobertura de obras sociales —en las modalidades de atención de la salud mental, necesidades especiales y comunidades terapéuticas— es mencionada como un motivo relevante de utilización combinada de sistemas para la atención de la salud (cerca del 40% de las menciones).

Dentro del ámbito público de atención, las instituciones recurren a hospitales, centros de salud y en menor medida utilizan el Plan Médicos de Cabecera del Gobierno local.

1.3. EL PROBLEMA DE LA MEDICALIZACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Resulta muy significativo el porcentaje de instituciones (68%)³⁹ cuya población recibe medicación psiquiátrica. Si bien dicho porcentaje se concentra en las modalidades de *atención especializada*, *atención integral de la salud mental* y

38 Michalewicz, Alejandro “Accesibilidad a la atención en salud mental de los niños, niñas y adolescentes alojados en hogares (ong) en la CABA: problemáticas complejas e intervenciones posibles a partir de la articulación intersectorial”, artículo seleccionado en el II Concurso de Monografías Inéditas convocado por el MPT y publicado en Ministerio Público Tutelar (2011): *Diálogo Abierto* acerca del estado de implementación de la Ley 26.061, Buenos Aires, Editorial Eudeba.

39 Están excluidas en este porcentaje las comunidades terapéuticas.

atención de las necesidades especiales, el problema del alto nivel de medicalización psiquiátrica no es privativo de alguna modalidad de atención específica, sino extendido y presente en todas las tipificaciones institucionales, a saber:

- El porcentaje de instituciones dependientes de la Dirección General de Niñez y Adolescencia (*convivencial, convivencial materno, parador y atención especializada*) que cuenta con niños, niñas y adolescentes bajo medicación psiquiátrica asciende al 63% de los dispositivos. Al interior de este agrupamiento, es posible distinguir que en la modalidad de *atención especializada* el valor asciende al 93% y en la tipología *convivencial* el 42% señala que cuenta con niños y niñas medicados psiquiátricamente.
- Para las instituciones bajo la órbita del Ministerio de Salud (atención integral en salud mental y necesidades especiales) este porcentaje asciende al 67%.
- En las comunidades terapéuticas el nivel de medicalización representa un 85% de las menciones.

A la luz de estos datos, vale la pena poner en contexto la problemática del alto nivel de medicalización psiquiátrica toda vez que guarda consonancia con un problema mayor: la utilización de medicación como una forma prioritaria de abordaje para el trabajo psicoterapéutico con niños y adolescentes.⁴⁰

En resumen, todas las modalidades de atención desarrollan algún tipo de acción vinculada a la salud mental, sobre las cuales es deficitaria la supervisión y fiscalización sistemática por parte de las autoridades administrativas locales y la articulación entre Ministerios.

En este escenario, el nivel de participación de organismos públicos para este proceso (diagnóstico, prescripción de medicación, seguimiento y evolución del tratamiento, pronóstico) también presenta diferenciaciones. De este modo, es posible identificar tres tipos de comportamientos de las instituciones de albergue para abordar la cuestión de los niños, niñas y adolescentes me-

40 Para un análisis crítico sobre la política en la Ciudad de Buenos Aires, ver Barcala A. (2011): "Los dispositivos de atención de niños, niñas y adolescentes con padecimiento en su salud mental en la CABA", en MPT Comp. *Panorámicas de Salud Mental*, op. cit. También, en este sentido el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) esgrime que "Profesionales de hospitales monovalentes de la Ciudad de Buenos Aires denuncian que en el trabajo con niños y adolescentes, por la ausencia de recursos humanos suficientes y de servicios basados en la comunidad, un amplio porcentaje de casos termina recibiendo como única prestación la indicación de medicación psiquiátrica", "Los derechos humanos y la salud mental en la Ciudad de Buenos Aires. Una transformación necesaria- 2007", en CELS (2007): *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2007*, Buenos Aires, Editorial Siglo XXI.

dicalizados. Estos comportamientos se asocian al tipo de modalidad de atención, a saber:

a. La atención de los niños y niñas medicalizados se gestiona principalmente por fuera de la institución (y en general en organismos públicos). Este comportamiento es el más extendido en la modalidad convivencial.

b. La atención de los niños y niñas medicalizados se dispensa básicamente dentro de la institución de albergue. Este comportamiento es el privilegiado por las modalidades de *atención de necesidades especiales*, *atención integral de la salud mental* y *comunidades terapéuticas*.

c. La atención de los niños y niñas medicalizados se desarrolla de modo similar entre el afuera (organismos públicos preferentemente) y el adentro de la institución de albergue. Este comportamiento es el más mencionado por la modalidad de *atención especializada*. Sin embargo, para esta modalidad arbitrada por la Dirección General de Niñez y Adolescencia, el porcentaje de instituciones que dispensan atención psiquiátrica unilateralmente dentro de la misma es alto (23%).

Con todo, estas diferentes formas de comportamiento por parte de las instituciones comparten como denominador común algunas características.

Por una parte, la atención “de manera combinada” (fuera y dentro de la institución) de los niños, niñas y adolescentes medicalizados, también implica la prescripción y renovación de la medicación psiquiátrica a cargo de profesionales particulares y/o de profesionales que participan aleatoriamente de la institución de albergue para la atención de situaciones específicas; ambas situaciones por fuera de la intervención de organismos públicos.

Por otra parte, el alcance de los organismos públicos (hospitales) en el proceso de atención de los niños, niñas y adolescentes medicalizados, en todas las modalidades, reviste las siguientes particularidades:

- Los niños, niñas y adolescentes medicados pueden estar bajo tratamiento psiquiátrico-psicológico en hospitales públicos, en concurrencia periódica.
- Los niños, niñas y adolescentes medicados pueden no necesariamente estar bajo tratamiento psiquiátrico-psicológico y su asistencia a los hospitales públicos se desarrolla principalmente para el control farmacológico y la prescripción de medicación. En estos casos la concurrencia puede no ser periódica.

En síntesis, es posible advertir que, sin perjuicio de la presencia relativa de los organismos públicos (hospitales) según la caracterización aquí desarrolla-

da, existe un rasgo común frente a la medicalización: la falta y/o déficit de control, supervisión, acompañamiento y resguardo de la integridad de la salud de las personas menores de edad por parte de las autoridades administrativas locales –agravada por la frágil articulación entre Ministerios– quedando subsu- mida la intervención de los organismos públicos de salud a las acciones de cada institución de albergue.

1.4. EL CONSENTIMIENTO INFORMADO

Otro de los nudos problemáticos detectado es la deficitaria aplicación del consentimiento informado que resulta indispensable conforme lo establecido en el Principio 11 para la Protección de Enfermos Mentales y para el Mejoramiento de la Salud Mental; la Ley 26.657 de Salud Mental⁴¹; Ley 26.061⁴², Ley 114⁴³ y lo normado en la Ley 448 de Salud Mental de la Ciudad de Buenos Aires⁴⁴.

El derecho al consentimiento informado es parte integrante del derecho a la salud, consagrado en numerosos tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional, y garantiza que las prácticas de salud respeten el principio de no discriminación, la autonomía y libre determinación, la integridad física y psíquica y la dignidad de toda persona.⁴⁵

La información que se proporcione a la persona para que pueda decidir aceptar o no un tratamiento debe abarcar:

- el diagnóstico y su evaluación;
- el propósito, el método, la duración probable y los beneficios que se espera obtener del tratamiento propuesto;
- las demás modalidades posibles de tratamiento, incluidas las menos alteradoras posibles;
- los dolores o incomodidades posibles y los riesgos y secuelas del tratamiento propuesto.

41 Art. 7, inc. j; art. 10 y art. 16, inc. c de la Ley Nacional de Salud Mental 26.657

42 Art. 14 de la Ley Nacional de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Nº 26.061.

43 Art. 23, inc. i de la Ley de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires Nº 114.

44 Art. 3, inc. e y f Ley de Salud Mental de la Ciudad de Buenos Aires, Nº 448.

45 "El derecho al consentimiento informado en el ámbito de la Salud Mental". Material de difusión elaborado por la Ministerio de Salud de la Nación. Dirección Nacional de Salud Mental.

- No se le puede ocultar información a la persona, con el pretexto de evitar eventuales efectos negativos para los resultados del tratamiento.

El proceso de consentimiento informado debe iniciarse siempre de modo previo al tratamiento ofrecido, y debe ser continuo a lo largo del mismo, con lo cual la persona puede retirar su conformidad al tratamiento en cualquier momento.

Es una declaración de voluntad que configura un mero acto lícito, una declaración de voluntad no negocial. No es un acto jurídico formal rígido. Desde esa perspectiva, los niños, niñas y adolescentes pueden y deben participar del derecho al consentimiento informado, salvo que sus condiciones de madurez o discernimiento no le permitan tomar una decisión esclarecida. Su opinión debe ser considerada y su negativa también.

La información recabada durante las visitas muestra que en la totalidad de las instituciones relevadas, incluyendo las comunidades terapéuticas, el 40% de las sedes señala que no cumplen con el principio del consentimiento informado. Para el año 2010, el porcentaje de no aplicación del consentimiento ascendía al 55%, por cuanto para el 2011 se advierte un leve decrecimiento de este valor.

Sin embargo, a partir de las perspectivas de los/as entrevistados/as, debe señalarse que tanto las nociones de “cumplimiento” como de “no cumplimiento” asumen diversas valoraciones.

En el caso de las instituciones que afirman **cumplir** con consentimiento informado (60%), puede advertirse esta multiplicidad de miradas:

- Se les explica a los niños o niñas de forma verbal qué medicación deben tomar y los motivos de ello.
- Los padres de los niños o niñas firman únicamente ante una emergencia clínica.
- El psiquiatra explica a los niños o niñas en qué consiste el tratamiento que llevarán a cabo, “pero el suministro de medicamentos sólo es consentido por el profesional que los receta”.
- Por tratarse de “discapacitados mentales sin familia o con familias no continentales, el plan de medicación es firmado por el Director Médico de la institución”.
- Suponen que en los casos donde los niños o niñas concurren a hospitales públicos, es allí donde cumplen con este requerimiento.

- Se da por cumplido toda vez que la medicación es prescrita por un psiquiatra.

Asimismo, resulta interesante observar que el **no cumplimiento**, presenta las siguientes formas:

- Desconocimiento de la existencia de este principio legal.
- Desinformación respecto de sus alcances y de la forma de llevarlo a cabo (especialmente para qué tratamientos y medicación debe aplicarse).
- Falta de pautas en esta materia por parte de las autoridades administrativas locales.
- Decisión institucional de no aplicar el consentimiento informado frente a la “falta de capacidad de comprensión” (vinculada a la edad de los niños o niñas y a la “patología que padecen”).

En síntesis, en torno al consentimiento informado, prevalece un escenario de desconocimiento, confusión y falta de regulación por parte de las autoridades administrativas locales, factores que contribuyen al incumplimiento de la ley que –en coincidencia con los altos niveles de medicalización– resultan lesivos del derecho a la salud.

1.5. LA FALTA DE ACCESO A PENSIONES POR DISCAPACIDAD

En el año 2011, al igual que en los periodos anteriores, se mantiene un alto porcentaje (66%) de instituciones de *atención de necesidades especiales* y *atención integral en salud mental* que cuentan con población a la espera de acceder a una pensión por discapacidad. Los motivos identificados por los entrevistados/as como los principales causantes de la inconclusión de los trámites son las persistentes demoras y las dificultades para reunir la totalidad de la documentación requerida.

2. DERECHO A LA EDUCACIÓN

2.1. DIFICULTADES MÁS RELEVANTES PARA EL ACCESO AL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Respecto del acceso a la oportuna y adecuada educación, en el marco del relevamiento realizado, se constató que casi el 30% de las instituciones mencio-

na que cuenta con niños, niñas y adolescentes sin escolaridad formal (este valor se mantiene desde el año 2010).

Este problema registra niveles más altos para las modalidades de *atención especial, atención integral de la salud mental, atención de necesidades especiales y comunidades terapéuticas*, a saber:

- Las modalidades dependientes de la Dirección General de Niñez y Adolescencia registran un 18% de menciones sobre niños y niñas sin escolaridad formal. Dentro de este grupo, las instituciones convivenciales registran un 12% de menciones y los dispositivos de atención especializada más que duplican ese valor (28%).
- Las modalidades transferidas al Ministerio de Salud registran un 33% de menciones en materia de población no escolarizada formalmente.
- Las comunidades terapéuticas registran los valores porcentuales más elevados (38%) sobre la no escolarización de las personas menores de edad alojadas.

En consecuencia, según estos datos, es posible establecer una relación directa entre “grados de especialidad institucional” y falta de escolarización formal.

Acercas de los motivos de no escolarización más mencionados por las instituciones entrevistadas se destacan:

- a. la falta de inclusión escolar formal “por las patologías de los niños”;
- b. el ingreso institucional se produce con posterioridad al inicio del ciclo lectivo (este motivo es el más mencionado por la modalidad convivencial);
- c. la falta de escolaridad previa.

Otros motivos menos indicados han sido la falta de vacantes en el sistema formal, el déficit de docentes para la alfabetización domiciliaria y el curso de embarazo avanzado.

En el caso de las *comunidades terapéuticas*, la dificultad para el acceso a la educación formal vinculada con el déficit de convenios con las áreas de educación correspondientes para alfabetizar dentro de la institución –mencionada como obstáculo muy relevante en años anteriores– no fue planteada por los actores entrevistados con la misma magnitud en el año 2011.

Ello puede deberse a la interpelación judicial del Ministerio Público Tutelar al Gobierno de la Ciudad para que se garantice el acceso al derecho a la educación.

En abril de 2011, en el marco de denominada “Causa Paco” que tramita ante el Juzgado N°2 ante el fuero Contencioso, Administrativo y Tributario, la Asesoría Tutelar de Primera Instancia N° 1, interinamente a cargo de la Dra. Mabel López Oliva, denunció la falta de acceso a la educación en algunas *comunidades terapéuticas*, disponiendo el Juzgado que el Gobierno local término de 10 días informe si se encuentra contemplada la posibilidad de recibir educación formal en las comunidades terapéuticas durante la internación de los niños y las niñas en aquellos efectores con los cuales la Ciudad de Buenos Aires ha celebrado convenios. El día 11 de agosto en la audiencia convocada a tal efecto, la Subsecretaría de Promoción Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad presentó un informe que daba cuenta de las acciones tendientes a garantizar el acceso al derecho a la educación para los niños y jóvenes alojados en dichos dispositivos.

2.2. TIPO DE EFECTORES UTILIZADOS

En materia de acceso a la educación se mantiene la tendencia de utilización predominante del sistema público (64%). La recurrencia combinada a los sistemas público y privado es del 32%. Si bien se mantiene la concurrencia privilegiada en el ámbito estatal, para el año 2011 se incrementa la combinación de sistemas educativos en un 7% respecto del año 2010.

3. DERECHO A LA CONVIVENCIA FAMILIAR Y COMUNITARIA

3.1. DIFICULTADES MÁS RELEVANTES PARA LA EFECTIVIZACIÓN DE ESTE DERECHO

Las instituciones entrevistadas reconocen una serie de dificultades que obstruyen este derecho, si bien se identifican las siguientes problemáticas como las más mencionadas:

- Problemas habitacionales de la familia y/o de los referentes afectivos (35%).
- Los referentes familiares de los niños residen lejos de la institución (35%).
- Falta de políticas públicas orientadas al fortalecimiento familiar y social (29%).
- El Estado delega en las instituciones de albergue la responsabilidad de la revinculación familiar y comunitaria (24%).
- Falta de operadores del Programa Fortalecimiento de Vínculos (22%).

Es de destacar que las opciones más mencionadas para el período 2011 coinciden con las esgrimidas para el año 2009 y 2010, por lo que es posible advertir que estas problemáticas comportan afectaciones de modo sostenido en el transcurso de estos últimos años.

Respecto de la delegación de la responsabilidad por parte del Estado hacia las ONGs en la revinculación familiar y comunitaria que señalan los entrevistados, es menester señalar que el propio convenio marco en el que se encuadra la relación entre las ONGs que desarrollan programas o servicios de atención a niños, niñas y adolescentes y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires⁴⁶ contiene cláusulas que resultan contradictorias al Sistema de Protección Integral de Derechos. Específicamente en su Cláusula 13 establece: "(...) el proceso de vinculación con el ámbito familiar, social y comunitario en cada uno de los casos, en tanto derecho que asiste a las/los niñas/os, adolescentes/madres vinculadas a sus hijas/os quedará a cargo del equipo técnico de "LA ORGANIZACIÓN", quien tendrá la responsabilidad de definir las estrategias y acciones necesarias para la efectivización de este derecho, bajo la asistencia y supervisión de la Dirección General de Niñez y Adolescencia. Estas medidas deberán ser controladas por el organismo administrativo local competente y judicial interviniente, siendo responsabilidad de la autoridad local de protección de derechos, la supervisión de la permanencia de las/los niñas/os, adolescentes / madres vinculadas a sus hijas/os en los ámbitos alternativos seleccionados."

Así, el Estado local delega en las instituciones la responsabilidad de generar acciones orientadas a la revinculación socio familiar y comunitaria de los niños/as y jóvenes, responsabilizando principalmente a los equipos técnicos de las instituciones de la efectivización de este derecho que resulta vulnerado por múltiples y complejas causas, inabordables desde la intervención aislada de un solo actor institucional.

3.2. PROBLEMÁTICAS MÁS FRECUENTES QUE AFECTAN A LAS FAMILIAS DE LOS NIÑOS Y NIÑAS

Las situaciones problemáticas que reconocen los actores entrevistados se vinculan tanto a las condiciones de vida de las familias como a las contingencias que afectan las posibilidades adultas de ejercer las funciones de cuidado y protección, por múltiples motivos.

46 Decreto 984/2009

A continuación se presentan las problemáticas mencionadas por los entrevistados que, cabe aclarar, son entendidas como interdependientes y ensambladas.

- Violencia intrafamiliar: 87%
- Dificultades para el ejercicio de las funciones de cuidado y crianza: 80%
- Adicciones: 75%
- Problemas de salud (inclusive salud mental): 73%
- Problemas habitacionales: 56%
- Desocupación: 50%
- Pobreza: 44%

Así, mientras la dificultad parental para asumir los roles de cuidado y crianza y la violencia familiar se erigen como las afectaciones más mencionadas, la falta de políticas públicas orientadas al fortalecimiento familiar y social, la delegación del Estado en las instituciones de albergue de la responsabilidad de la revinculación socio familiar y la escasez de operadores del Programa Fortalecimiento de Vínculos aparecen como los obstáculos más reconocidos por los entrevistados/as.

3.3. MODALIDAD DE REVINCULACIÓN FAMILIAR IMPLEMENTADAS POR LAS INSTITUCIONES DE ALBERGUE

El criterio que rige las frecuencias de las visitas –en términos generales– se establece según la “singularidad de cada caso”. Respecto del lugar donde se desarrollan, la mayoría de las instituciones (84%) señala que el esquema más extendido es el combinado, esto es, fuera y dentro de la institución.

En las modalidades de Comunidad Terapéutica, Atención Integral de la Salud Mental y Necesidades Especiales (discapacidad), si bien se mantiene la tendencia general de realización de encuentros familiares dentro y fuera de la institución; aparece en valores porcentuales más altos el desarrollo de visitas dentro de la institución (30%).

Cabe destacar que sólo en la tipología *comunidad terapéutica* se registró el ejercicio, a modo de sanción, de la interrupción y/o suspensión del contacto familiar; en un porcentaje elevado de menciones (46%).

En el marco del relevamiento acerca del modo que asume la revinculación familiar en los espacios de albergue, la separación de hermanos/as y/o el mantenimiento del vínculo entre ellos se presenta como una problemática relevante.

Dado el cumplimiento de la normativa vigente en relación a la no separación del grupo familiar, en diversos casos particulares la Asesoría General Tu-

telar debió intimar a la Dirección General de Niñez y Adolescencia. En la mayoría de los casos el organismo invocó la inexistencia de dispositivos adecuados o bien la ausencia de vacantes en una misma institución que permita alojarlos a todos juntos. También en esos casos se deja a cargo de las ONGs la implementación de la modalidad de vinculación y contacto entre ellos, sin seguimiento o control de los organismos públicos.

3.4. PRÁCTICAS NO REGULADAS: EL “PADRINAZGO”

La Dirección General de Niñez y Adolescencia define al sistema de padrinazgo como “un proyecto cuyo objetivo principal es brindar referentes externos a niño/as y adolescentes que se encuentren alojados en instituciones de atención integral a la niñez que mantienen convenio con la Dirección General de Niñez y Adolescencia del GCBA. Los padrinos son los referentes externos para los niño/as y adolescentes alojados en hogares conveniados con la DGNyA, destinados a construir vínculos sólidos y comprometidos, que los enriquezcan y perduren a través del tiempo”⁴⁷.

En la práctica, el ejercicio de padrinazgo se traduce en el retiro del niño o la niña de la institución de albergue para realizar paseos, pasar fines de semana en casa del “padrino” e incluso periodos más prolongados como vacaciones. El sistema se aplica en una porción no mayoritaria de instituciones y de forma diversa. En algunos casos, los dispositivos de albergue lo desarrollan como línea de acción central de su práctica de atención, mientras que en otros lo utilizan de modo aleatorio y según cada caso.

En cuanto al alcance y las características que asume el padrinazgo, se destacan los siguientes aspectos:

- Casi el 50% de los niños “apadrinados” tiene menos de 5 años de edad y, dentro de este grupo, resultan más apadrinados los niños/as de un año de edad, seguido por los de 2 y 3 años.
- Se aplica en un 34% de los dispositivos de atención dependientes de la Dirección General de Niñez y Adolescencia, y no se identificaron prácticas de padrinazgo en instituciones dependientes de la Dirección General de Salud Mental ni en *comunidades terapéuticas*.
- El total de niñas y niños bajo sistemas de padrinazgo sería de aproximadamente 90, según los datos provistos por los referentes institucionales

47 Informe 060-DGNYA-10 del 11/01/2010

de los programas de alojamiento. Este total no se distribuye proporcionalmente en el universo institucional: prácticamente la mitad de los niños y niñas apadrinados (45%) se concentra en una sola institución de albergue.

A partir de la información relevada en las visitas e inspecciones institucionales y por el trámite de las actuaciones administrativas en los términos del Decreto 1527/03, se identificó un alto grado de informalidad, improvisación y discrecionalidad en la administración de estas prácticas.

Más de la mitad (53%) de las instituciones que las realizan asume que el ejercicio de padrinazgo no está detallado en forma escrita en su proyecto institucional (documento que las instituciones presentan ante las autoridades administrativas locales como uno de los requisitos de evaluación para la firma de convenios).

Otro de los aspectos relevados durante las visitas es la discrecionalidad en la consideración del carácter de aspirante a la adopción que puedan revestir los padrinos:

- el 40% de las instituciones que desarrollan esta práctica señala que los apadrinadores/as no pueden estar inscriptos en el Registro Único de Aspirantes a Guarda Adoptiva (RUAGA);
- el 30% permite que los apadrinadores/as estén inscriptos en el ese Registro.
- el 30% manifiesta desconocer si los padrinos están inscriptos en el RUAGA.

Las causas que exponen los referentes de las instituciones de albergue para tomar como requisito que los "padrinos" no estén inscriptos en el RUAGA son:

- "a sugerencia de la Dirección General de Niñez, el equipo técnico del hogar evalúa a los postulantes a padrinos dejando en claro que padrinazgo no es sinónimo de adopción";
- "porque en la actualidad no toman a los voluntarios como padrinos que puedan postularse como guardadores",
- "porque trabajan la línea de que puedan contar con un referente, ya que para adoptar existen los organismos que son pertinentes",
- "porque las personas inscriptas en el RUAGA buscan un hijo",
- "por reglamento institucional se preserva a la familia de apoyo, el niño sólo sale a recrearse".

Por su parte, las instituciones que sí permiten que los padrinos estén inscritos en el RUAGA, justifican dicha decisión con los siguientes argumentos:

- “porque cumplen con los requisitos necesarios para ser padrinos”,
- “la condición es pasar la entrevista previa impuesta por el hogar y éste por su parte informa en estas entrevistas que no son ellos quienes otorgan las adopciones”,
- “porque no entienden que sea un impedimento. Desde la institución se encargan de aclararles que la decisión acerca de la adopción de cualquiera de los niños y niñas institucionalizados es de los juzgados intervinientes”.

Entre los motivos esgrimidos por las instituciones de albergue que no implementan este sistema están:

- “los chicos no soportarían nuevos abandonos”,
- “no vemos como positivo los vínculos transitorios”.

En función de este escenario, el Ministerio Público Tutelar ha desarrollado una serie de acciones (audiencias con organismos estatales y ONGs, libramiento de oficios) a fin de propugnar que el Estado local sea quien garantice la fiscalización, regularización y encuadre jurídico de estas prácticas, con el objeto de que las mismas contribuyan a la integridad de los niños/as y respondan a los estándares del Sistema de Protección Integral.

En junio de 2010, en el marco de una audiencia convocada por la Asesoría General Tutelar⁴⁸, tanto el Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes como la Dirección General de Niñez reconocieron carecer de toda regulación específica para este tipo de prácticas, comprometiéndose a profundizar el monitoreo de las mismas y trabajar en elaboración de una regulación legal específica.

El 16 de septiembre de 2010, la Dirección General de Niñez dictó la Disposición 107 DGNyA/10, mediante la cual se aprobó el “Manual de Procedimiento de las Instituciones Conveniadas con la Dirección General de Niñez y Adolescencia” en el cual se prevé un punto específico relativo al “padrinazgo”. Allí puede leerse lo siguiente:

a. se mantiene en cabeza de la institución la responsabilidad de la evaluación y selección de los postulantes a ejercer el padrinazgo;

48 En los términos del art. 49, inc. 8º de la Ley 1.903.

b. se requiere a los padrinos el cumplimiento de requisitos tales como ser mayor de 21 años, poseer certificado de antecedentes penales, certificado de no inclusión en registro de deudores alimentarios morosos;

c. se exige que dicha documentación debe encontrarse disponible para ser presentada ante los organismos intervinientes que así lo requieran;

d. se establece que se deberá acordar con los organismos pertinentes (Consejo de los Derechos, Servicios Locales y Zonales, Dirección General de Niñez y Adolescencia y Juzgados) la conveniencia del pernocte y/o salidas de fin de semana de los niños y las niñas en la casa de sus padrinos, toda vez que el equipo profesional de la institución así lo haya considerado.

Por su parte, el Consejo de Derechos en su informe de fecha 18 de noviembre establece que “respecto a los informes solicitados se hace saber que los mismos deberán surgir de las inspecciones a realizar por el Registro de ONGs dependiente de este Consejo, correspondiendo incluir en las visitas a las instituciones el monitoreo del programa cuando se lo estuviera implementando”.

Sobre el cumplimiento de estos requisitos, un 30% de las instituciones de albergue que implementan padrinazgos afirma que estos requerimientos no se materializan en la práctica por diversas razones:

- “no se les requiere documentación porque no son padrinos, son voluntarios”;
- “no estamos de acuerdo en pedirles mucha información a los padrinos y madrinas porque no estamos de acuerdo en que se implemente como programa (...). El requisito es pasar por una entrevista en la institución”;
- “el niño venía con padrinos antes de ingresar a esta institución y ello está avalado por un tribunal”;
- “se les pide copia de la documentación presentada en otras carpetas”.

A fines del mes de septiembre del 2011, la dirección ejecutiva del Consejo de Derechos decidió finalmente suspender las prácticas de padrinazgo por 90 días a fin de analizar el estado de situación actual y propiciar la intervención de los organismos de protección de derechos (defensorías zonales) para que se evalúe cada caso concreto a la luz de la estrategia de egreso que ha diseñado.⁴⁹

Recientemente la Asesoría General Tutelar fue convocada a fin de brindar su opinión técnica en la mesa de trabajo conformada para la regulación de dicha práctica.

49 Conf. PV-2011-016898119-DGPDES, providencia de fecha 27/09/11 de la Dirección Gral. De Programas descentralizados del CDNNyA.

La posición institucional del Ministerio Público Tutelar es estricta en este sentido: las prácticas de padrinazgo, en caso de persistir, deberán formar parte de la estrategia de trabajo para cada caso, ser pautadas y conducidas desde la Defensoría Zonal interviniente y en perspectiva a un plan de acción, con la participación de todos los actores involucrados, y no libradas a criterios particulares de cada institución de albergue.

Nunca el padrinazgo podrá constituirse en una vía alternativa y no regulada para la salida de los niños y niñas más pequeños de determinadas instituciones, y menos aún, como un mecanismo arbitrario frente a las debilidades de otros sistemas (adopción, fortalecimiento familiar, estrategias de egreso). Debe servir de alerta respecto del objetivo de estas prácticas el hecho de que sean los niños y niñas menores de 5 años aquellos que son involucrados en los “padrinazgos”.

4. EGRESO Y AUTOVALIMIENTO

4.1 DIFICULTADES MÁS RELEVANTES PARA EL EGRESO Y AUTOVALIMIENTO DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

En materia de posibilitar el egreso y el autovalimiento de jóvenes, preguntados los referentes institucionales, son identificados como obstáculos más relevantes:

- a. la falta de programas que acompañen a las familias en el egreso;
 - b. la falta de políticas públicas orientadas al fortalecimiento de los y las jóvenes;
 - c. la falta de posibilidades de inclusión laboral para los jóvenes (Cuadro N° 7).
- Cabe destacar que estas dificultades son identificadas como concomitantes, no excluyentes y que son valoradas como las más destacadas desde el año 2009:

Es destacable que, de las tres problemáticas más mencionadas, dos de ellas se vinculan con la afectación de los derechos de los o las jóvenes. La mención sobre la “falta de acompañamiento a las familias para el egreso” guarda correlato con la antes mencionada “falta de políticas públicas orientadas al fortalecimiento familiar y social” y la “falta de operadores de fortalecimiento de vínculos”.

Asimismo cabe destacar que las instituciones de albergue han manifestado obstáculos para acceder a programas de inclusión laboral para jóvenes gestionados por otras ONGs.

En cuanto a los niños y las niñas impedidos de egresar únicamente por motivos económicos, sólo aparecen señalados en las instituciones de *atención es-*

pecializada (DGNYA) y en las modalidades transferidas al Ministerio de Salud, en un 30% de menciones.

Por último, cabe destacar que en términos de reconocer las principales modalidades de egreso las instituciones de albergue mencionan al “egreso con las familias de origen” (27%) y al “egreso en forma autoválida” (19%) como las más frecuentes. El “egreso con la familia ampliada” registra un 15% de menciones y la “adopción” un 9%.

Estos resultados nos interpelan acerca de las formas que asumen los procesos de egreso en forma autoválida y con las familias de origen; teniendo en cuenta el déficit de políticas estatales de apoyo familiar y laboral señaladas más arriba. Y asimismo nos convoca a reflexionar acerca de los motivos y las causas que confluyen para que la inclusión de niños, niñas y adolescentes con integrantes de la familia ampliada y vía mecanismos de adopción se constituyan en experiencias de egreso menos habituales; según la perspectiva de los entrevistados/as.

La debilidad de los pocos programas orientados al autovalimiento de los jóvenes pone de manifiesto que el Estado local no articula políticas en forma suficiente y sostenida para promover la desinstitucionalización ni para acompañar efectivamente los egresos.

En tal sentido, vale la pena puntualizar algunos de los déficits detectados en dichos programas.

Por una parte, el **Programa de Fortalecimiento de Vínculos** de la Dirección General de Niñez y Adolescencia es uno de los mencionados por los entrevistados por sus deficiencias (“falta de operadores”). El mismo tiene por objetivo explícito facilitar la reinserción de aquellos niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de vulnerabilidad dentro de los ámbitos familiares, comunitarios e institucionales en la Ciudad de Buenos Aires, a través de articulaciones de recursos con diversos ámbitos del Gobierno local y con organizaciones comunitarias. Trabaja a partir de las derivaciones realizadas por el Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (Defensorías, Guardia de Abogados) y la Justicia Nacional o Local (Juzgados, Defensorías de Menores, Asesorías Tutelares y Fiscalías)⁵⁰.

Sin embargo, el programa no involucra a la población que se encuentra institucionalizada y, en el caso de superar ese primer condicionante general, no interviene en otros tantos supuestos, a saber: si la familia reside en la Provincia

50 Para un análisis crítico sobre este programa puede consultarse Ministerio Público Tutelar (2010): *Las políticas públicas de infancia y salud mental*, Buenos Aires, Eudeba.

III. Acceso a derechos

Cuadro Nº 7: Dificultades que afectan el egreso y el autovalimiento

Dificultades	Porcentaje de menciones (%)
Falta de programas que acompañen a las familias en el egreso	50%
Falta de políticas públicas orientadas al fortalecimiento de los/as jóvenes	35%
Falta de posibilidad de inclusión laboral para los/as jóvenes	33%
El Estado delega en las instituciones de albergue la responsabilidad de generar el egreso y el autovalimiento	24%
Falta de acciones que favorezcan el acogimiento familiar y la adopción	22%
“Otros” (refieren particularmente a las “patologías” de los jóvenes; demoras en declarar el estado de adoptabilidad, falta de casas de medio camino).	20%
Demoras en el otorgamiento de recursos	17%

Fuente: elaboración propia en base a las visitas institucionales del MPT.

de Buenos Aires por tratarse de extraña jurisdicción; si existe una situación de violencia familiar; si se requiere un acompañamiento en la realización de trámites; para el cuidado en el hogar (recurso previsto en el art. 33 de la Ley 26.061). Asimismo, en los casos en los que interviene –luego de las excepciones mencionadas– lo hace a través de pocos operadores a cargo de una gran cantidad de casos que en modo alguno pueden dar efectivo cumplimiento a su función.

Por su parte, el **Programa Reconstruyendo Lazos**, también dependiente de la Dirección General de Niñez y Adolescencia, se propone un gran objetivo programático: “Promover la inclusión socio-laboral de adolescentes en espacios de capacitación y producción, fomentando la cultura del trabajo; ofrecer espacios de capacitación y producción como instancia que permita el fortalecimiento del lazo social y la posibilidad de concreción de un proyecto de autonomía (singular y colectivo) y autovalimiento; promover en los y las adolescentes la prioridad de los proyectos que potencien: responsabilidad subjetiva y participación en la dinámica de procesos productivos reales.”⁵¹

Durante el relevamiento 2010 y 2011 se registraron problemas para el acceso de los jóvenes institucionalizados a este programa, vinculados a la “falta de cupos”. Frente a esta situación, la Asesoría General Tutelar solicitó información⁵². La respuesta de la Dirección de Niñez⁵³ confirma que la meta física promedio para cada trimestre es de tan solo 450 adolescentes, mientras que la cantidad

51 Información publicada en página oficial del GCBA, diciembre 2011: http://www.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/ninez_adolescencia/lazos/index.php?menu_id=21874

52 Oficio AGT Nº 1172/2010

53 Informe Nº 495998 DGNNyA-10

prevista de beneficiarios provenientes de instituciones de albergue es de 60 adolescentes. Las becas (\$450 mensuales por joven) son otorgadas por un plazo máximo de 10 meses, distribuidos en dos periodos de 5 meses, todo ello sujeto al cumplimiento de ciertas condicionalidades a cargo de los beneficiarios. El joven aspirante deber ser propuesto por un referente de la institución de albergue, mediante el envío de un informe de presentación de beneficiarios. Debe presentar DNI y en caso de ser menor de 18 años debe presentar fotocopia de DNI de la persona designada para el cobro de la beca.

Por último, durante 2011 el Ministerio de Desarrollo Social puso en funcionamiento el *Programa Mi Lugar*⁵⁴ específicamente orientado a propiciar la desinstitucionalización o egreso de niños, niñas y adolescentes alojados en instituciones de albergue. Dicho programa contempla dos supuestos: el caso de los mayores de 18 años, que egresan por "autovalimiento", y el de los menores de 18 años que egresan para "retornar a sus familias". En ambos casos se trata de la entrega de una suma de dinero durante 6 meses renovable por 6 meses más.

Los resultados obtenidos desde su implementación están lejos de los proyectados originalmente. En efecto, al ser presentado el Programa a inicios de 2011 a la Asesoría General Tutelar, desde el Ministerio de Desarrollo Social se estimaba que alrededor de 100 niños y jóvenes serían alcanzados por el mismo.

Sin embargo, a un año de su vigencia, en la versión "retorno al hogar"⁵⁵ no se ha producido ningún egreso y en la de "autovalimiento" no habrían egresado más de 5 jóvenes⁵⁶. Los motivos hay que buscarlos en la complejidad de los requisitos y en la insuficiencia del programa que si no es acompañado de otros recursos –sobre todo en el caso de los mayores– resulta insuficiente.

5. ACCESO A LA JUSTICIA

5.1. EL ABOGADO DEL NIÑO: NORMATIVA VIGENTE Y ESTADO DE SITUACIÓN

El artículo 27, inc c, de la Ley 26.061 prevé bajo el título "Garantías mínimas de procedimiento" la designación de un abogado. Para el caso particular de las institucionalizaciones se hace más evidente el requerimiento de una figura que

54 Creado por el Decreto 923/10 de fecha 28/12/2010.

55 Oficio AGT2733/11 AGT2771/11

56 Este dato esta pendiente de actualización dado que la DGNyA no ha respondido aún el oficio AGT 2734/11 y su reiteratorio AGT 2770/11

ejerza la defensa legal y técnica del niño, niña o adolescente que por aplicación de los tratados de derechos humanos vigente se encuentra privado de la libertad, aunque sea considerada legítima, pues se trata del lugar del cual no puede salir por su propia voluntad.⁵⁷

El cumplimiento de la garantía constitucional del debido proceso (art. 18, CN) contempla el derecho de toda persona a contar con un abogado de parte que defienda sus intereses. La Ley Nacional de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes establece esta figura tanto para los procedimientos administrativos como para los procesos judiciales en los que un niño, niña o adolescente esté involucrado.

El mencionado art. 27, leído en armonía con los arts. 75, inc. 23 de la Constitución Nacional, art. 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño y art. 29 de la Ley 26.061 se traduce en la responsabilidad del Estado para la efectivización del derecho a la asistencia letrada como garantía mínima de procedimiento y en la obligatoriedad de proveerlo en caso de falta de recursos económicos.

Así, el propio Decreto 415/06 reglamentario de la Ley 26.061 convoca a las Provincias y a la Ciudad de Buenos Aires, a fin de garantizar la existencia de servicios jurídicos, a recurrir a: abogados que sean agentes públicos, a convenios con ONGs, a colegios de abogados y a universidades.

En la Ciudad de Buenos Aires, el Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en su carácter de autoridad de aplicación de la Ley 26.061, ha celebrado convenios con ONGs y con abogados particulares para la prestación del servicio de asesoramiento y patrocinio a niños, niñas y adolescentes institucionalizados. Sin embargo, el sistema implementado ha sido deficitario en términos generales, lo cual se refleja en la escasa presentación de escritos, acciones

57 *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas* (Documento aprobado por la Comisión en su 131º período ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008) privación de libertad: "Cualquier forma de detención, encarcelamiento, institucionalización, o custodia de una persona, por razones de asistencia humanitaria, tratamiento, tutela, protección, o por delitos e infracciones a la ley, ordenada por o bajo el control de facto de una autoridad judicial o administrativa o cualquier otra autoridad, ya sea en una institución pública o privada, en la cual no pueda disponer de su libertad ambulatoria. Se entiende entre esta categoría de personas, no sólo a las personas privadas de libertad por delitos o por infracciones e incumplimientos a la ley, ya sean éstas procesadas o condenadas, sino también a las personas que están bajo la custodia y la responsabilidad de ciertas instituciones, tales como: hospitales psiquiátricos y otros establecimientos para personas con discapacidades físicas, mentales o sensoriales; instituciones para niños, niñas y adultos mayores; centros para migrantes, refugiados, solicitantes de asilo o refugio, apátridas e indocumentados; y cualquier otra institución similar destinada a la privación de libertad de personas". *Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad* : "11. b) Por privación de libertad se entiende toda forma de detención o encarcelamiento, así como el internamiento en un establecimiento público o privado del que no se permita salir al menor por su propia voluntad, por orden de cualquier autoridad judicial, administrativa u otra autoridad pública."

o recursos. Pueden invocarse como razones para ello la falta de especialización y de experiencia para el desarrollo de estrategias jurídicas tendientes a la restitución de derechos vulnerados o amenazados de niños, niñas y adolescentes de los profesionales y la desventaja que importan las designaciones de letrados con posterioridad al dictado de la medida que dispone el ingreso de los niños y las niñas a las instituciones de albergue.

El panorama descrito se refleja en los datos que arroja el relevamiento en las propias instituciones de albergue. En efecto, más de la mitad de los dispositivos (54%) menciona que sólo algunos niños, niñas y adolescentes cuentan con abogado designado y reconocen (en un 40% de menciones) que sólo algunos de ellos y ellas son visitados por sus letrados.

Este escenario se agrava con el alto nivel de rotación de abogados y la ubicación extendida en la Provincia de Buenos Aires de las instituciones de albergue, entre otras causas que afectan y lesionan esta garantía constitucional, alterando seriamente la garantía del debido proceso.

Ante este panorama, recientemente, la Asesoría General Tutelar ha creado un cuerpo de abogadas y abogados para niños, niñas y adolescentes⁵⁸ que comenzará a funcionar, como prueba piloto, a partir de 2012. El equipo estará conformado por abogados con especial versación en la materia y especialmente capacitados, que tendrán a cargo la defensa técnica de los derechos y garantías de niños, niñas y adolescentes, reconocidos por el ordenamiento jurídico vigente en todo procedimiento administrativo o judicial.

Su intervención consistirá en el asesoramiento de la persona menor de edad y en la participación en calidad de letrado/a (conf. art. 22 de la Ley Nº 26.657 y art. 27 de la Ley Nº 26.061) en todo procedimiento administrativo y judicial, y tendrán especial incidencia en casos de internación por razones de salud mental o institucionalización.

El abogado deberá respetar la voluntad del niño y, de acuerdo a ella, podrá oponerse a la internación y/o a la institucionalización; solicitar la restitución del vínculo familiar y/o su externación; promover que las internaciones y las institucionalizaciones sean por el período más breve posible y solicitar todas las demás medidas de protección que resulten necesarias. Su labor concluirá cuando la persona sea externada o cuando cese la intervención del organismo de protección de derechos, según el caso.

58 Resolución AGT Nº 210/2011 de fecha 7/12/2011.

6. SANCIONES A LAS INSTITUCIONES DE ALBERGUE ANTE SITUACIONES IRREGULARES

La realización de visitas de inspección periódicas en base a instrumentos de recolección de datos estandarizados, además de asegurar un seguimiento de la política pública en base a información confiable y comparable en el tiempo, ha permitido llevar adelante un sistema de alarmas ante irregularidades graves y situaciones de vulneración de derecho que facilita la intervención a tiempo, eficaz y coordinada entre las distintas áreas del organismo, así como el seguimiento en el corto y mediano plazo de la respuesta de la institución ante las acciones de interpelación impulsadas desde el Ministerio Público Tutelar.

En algunos casos, las ONGs han ido adecuando sus prácticas a los estándares de derecho, tal como es exigido por el Ministerio Público Tutelar a través oficios dirigidos al Consejo de Derechos. Por el contrario, en muchos otros casos se constató la persistencia en prácticas contrarias a derecho tanto en lo que refiere al proyecto institucional, el abordaje de los casos, la atención de los niños, la idoneidad y desempeño del personal, las condiciones de alojamiento, etc.

Al respecto, en el informe de gestión anual del 2010 del MPT se alertaba acerca de la inexistencia de sanciones a las instituciones de albergue a pesar de las graves irregularidades en sus condiciones de funcionamiento, que habían sido puestas en conocimiento reiteradamente vía oficio:

“(…) sorprende que, frente al panorama precedentemente descripto, durante el año 2010 no haya dictado una sola resolución que dispusiera la aplicación de medidas preventivas o sanciones por las irregularidades existentes. Lo hasta aquí descripto pone de manifiesto la necesidad de tomar medidas relativas no solo a la seguridad básica (condiciones cuya responsabilidad se centra en la Agencia Gubernamental de Control); sino también a temas vinculados a la idoneidad de los proyectos institucionales y la capacidad de las organizaciones (recursos humanos y técnicos, etc.); atributos en los cuales el Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y la Dirección General de Niñez y Adolescencia tienen responsabilidades legales ineludibles”⁵⁹

Sin embargo, durante el período 2011, el Registro de ONGs ha informado la adopción de sanciones sobre 12 instituciones de albergue, algunas de ellas con

⁵⁹ MPT (2011): *Niñez, Adolescencia y Salud Mental en la Ciudad de Buenos Aires. Informe de gestión del Ministerio Público Tutelar, periodo 2010*, Buenos Aires, Eudeba.

resolución dictada, mientras que otras solo detentan dictamen técnico y se encuentran a la espera de resolución de la dirección ejecutiva que haga efectiva la aplicación de la sanción propuesta. Ello resulta auspicioso en tanto denota la asunción del rol de autoridad de fiscalización de las ONG de la Ciudad por parte del Registro.⁶⁰

Es dable destacar que casi la totalidad de dichas medidas o sanciones han sido precedidas por oficios librados por este Ministerio Público luego de las visitas institucionales en las cuales se constataron irregularidades en las condiciones de alojamiento y en el cumplimiento de los derechos de las personas menores de edad allí alojados.

Incluso en algunos casos en los que se observó la reiteración y no modificación de irregularidades graves que resultaban en la vulneración de derechos de los niños transitoriamente derivados para su cuidado, el MPT exigió al organismo fiscalizador que se intensificaran las sanciones –con los antecedentes y fundamentos del caso– hasta llegar a la cancelación en el Registro de ONGs que le impide contratar con el Gobierno de la Ciudad. En esta situación se encuentran instituciones de albergue que históricamente han vulnerado de manera sostenida derechos de los niños alojados y que durante 2011 han sido objeto de medidas definitivas y ejemplares.

Un dato no menor es que un alto porcentaje de dichas instituciones se localizan en la Provincia de Buenos Aires, por lo que quedan por fuera del control de los organismos públicos de la Ciudad.

60 Conforme surge de Oficio Judicial N° 1799679 Año 2011CDNNyA en respuesta a oficio AGT 2284/11

IV. ESTRATEGIAS DE TRABAJO INTERINSTITUCIONALES

El presente capítulo se orienta específicamente a poner en vista el tipo de relaciones que establecen las instituciones de albergue de niños con los diferentes actores del Sistema de Protección Integral, tanto al momento de los ingresos, como durante el abordaje y seguimiento de los casos.

Se parte del presupuesto de que el Sistema de Protección Integral de Derechos en el marco del cual operan estas instituciones de albergue de niños configura un entramado actores institucionales y agencias estatales como el Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad; las Defensorías Zonales; los Servicios Locales y Zonales de Protección de Derechos (en el caso de la Provincia de Buenos Aires); el Registro de Organizaciones No Gubernamentales; las ONGs; la Dirección General de Niñez, Adolescencia y Familia; la Coordinación General de Políticas Sociales en Adicciones; la Agencia Gubernamental de Control; el Ministerio de Salud; entre otras.

Se busca explorar no solamente las acciones desplegadas sino también los sentidos que los responsables de las instituciones otorgan a dichas relaciones y a las responsabilidades recíprocas.

1. ACTORES INSTITUCIONALES INVOLUCRADOS EN LAS ESTRATEGIAS DE TRABAJO

En cuanto a los actores que participan en las estrategias de trabajo –tal como se detalla en el Cuadro Nº 8– las instituciones de albergue reconocen, en orden de importancia a las Defensorías Zonales (Consejo de Derechos) y Juzgados (80% de menciones para cada organismo), el Área de Supervisión y Monitoreo de la Dirección General de Niñez, Adolescencia y Familia (63%) y las Defensorías de Menores e Incapaces de la Nación (44%).

Como puede observarse, la mención de los juzgados en las estrategias de trabajo adquiere una presencia similar –y en algunos casos mayor– que la de las autoridades administrativas del Gobierno local. Ello podría vincularse a las características predominantes que adquiere actualmente el marco jurídico de

Cuadro Nº 8: Actores institucionales involucrados en las estrategias de trabajo

Actores institucionales involucrados en las estrategias de trabajo	Cantidad de menciones (en %)
Defensorías Zonales de la CABA	80%
Juzgados	80%
Supervisión de la Dirección General de Niñez y Adolescencia	63%
Defensorías de Menores e Incapaces de la Nación	44%
Servicios locales (municipios)	35%
Servicios zonales (Provincia Bs. As.)	34%
Dirección General de Políticas Sociales en Adicciones	21%
Dirección General de Salud Mental de la CABA	19%
Obras Sociales	16%
USEC (sólo para Comunidades Terapéuticas)	15%

Fuente: elaboración propia en base a las visitas institucionales del MPT.

las institucionalizaciones: medidas excepcionales cuyo control de legalidad es ejercido por el ámbito judicial nacional.

En tal sentido, hemos dicho en el último informe de gestión que en el año 2010⁶¹, sobre el total las institucionalizaciones respecto de las cuales se nos informó el dictado de medidas por parte del Consejo de Derechos, se observó que las medidas de protección especial representan solo un 10%, mientras que las medidas excepcionales ascienden a un 90%⁶².

Esto pondría de manifiesto la decisión de la Administración local de inclinarse por la intervención del Poder Judicial Nacional en las cuestiones atinentes a la separación de un niño, niña o adolescente de su medio familiar o comunitario, con el consecuente control de legalidad por parte de los jueces nacionales.

Por otra parte, cabe señalar que la participación de los Servicios Locales municipales y de los Servicios Zonales de la Provincia de Buenos Aires creció en reconocimiento en las estrategias de trabajo en comparación al año 2010 (representan actualmente cerca del 35% de las menciones).

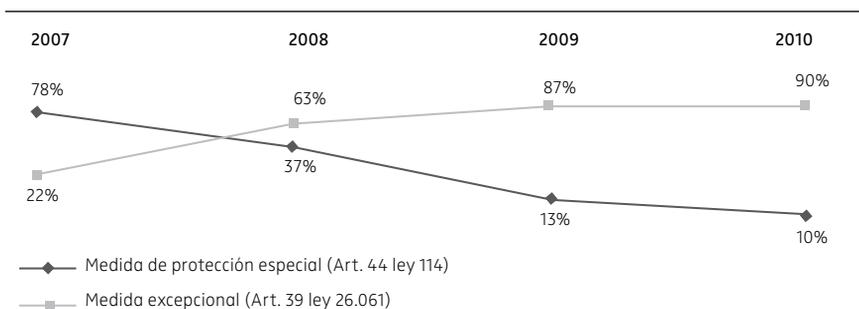
Es posible identificar algunas diferenciaciones en la participación de estos actores gubernamentales, según la modalidad de tipificación institucional, a saber:

61 Ministerio Público Tutelar (2011): *Niñez, adolescencia y salud mental en la Ciudad de Buenos Aires. Informe de gestión 2010*, Buenos Aires, Eudeba, pp.60 – 61.

62 Dato surgido de la Base de Actuaciones de la AGT, administrada por la Oficina de Investigación y Análisis de Gestión, a cargo de la Dra. María Victoria Lucero.

IV. Estrategias de trabajo interinstitucionales

Gráfico 2: Evolución de las medidas de protección especial y excepcional en las instituciones dispuestas por el Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. 2007-2010*.



* La fecha corresponde al momento de la comunicación de ingreso del niño, niña o adolescente a una institución de albergue y apertura de la actuación en la AGT

- En el caso de las modalidades de *atención convivencial*, *convivenciales maternas* y de *atención especializada* (DGNyA), las ONGs reconocen a las Defensorías Zonales de la Ciudad (en un 100% de menciones) seguidas por los Supervisores de la Dirección General de Niñez y los juzgados –en igual volumen de menciones (92%)– en materia de participación en las estrategias de trabajo. Para estas modalidades, las menciones a las Defensorías de Menores e Incapaces de la Nación se incrementan respecto del año anterior (representan actualmente un 60% de menciones).
- En el caso de las modalidades de atención transferidas en 2010 al Ministerio de Salud (DGSM) *atención integral en salud mental* y *atención de necesidades especiales*, las defensorías zonales de la Ciudad, los juzgados y la Dirección General de Salud Mental son reconocidas en los mismos términos porcentuales (67% de menciones). Asimismo, para estas tipologías, cobra importancia la participación de las obras sociales (33% de menciones) y en tanto la transferencia mencionada, ya no aparece como actor la Supervisión de la Dirección General de Niñez y Adolescencia.
- En el caso de las *comunidades terapéuticas*, la Dirección General de Políticas Sociales en Adicciones se constituye en el organismo más mencionado en el marco de las estrategias de trabajo (61 %), seguidas de los juzgados y las obras sociales (46%). Las defensorías zonales son mencionadas

Cuadro Nº 9: Tipo de estrategias para el abordaje de los casos

Tipo de estrategia de trabajo	Porcentaje de menciones (%)
De intercambio de información	80%
De planificación de acciones	69%
De reporte de actividades	64%
De interconsulta	58%
De solicitud de recursos	58%

Fuente: elaboración propia en base a las visitas institucionales del MPT.

en esta tipología sólo en el 23% de los casos y la Unidad de Seguimiento Centralizado (USEC) del Consejo de Derechos⁶³ es marginalmente reconocido (15%) como actor interviniente en las estrategias de trabajo.

2. TIPO DE ESTRATEGIAS DE TRABAJO

Al consultar a los responsables de las instituciones de albergue por las relaciones con los otros organismos intervinientes al momento del ingreso del niño o niña, la respuesta mayoritaria es que éste se realiza de manera articulada (83%), aunque muchos de ellos señalan como déficit la insuficiencia de la información que reciben sobre ellos en ese momento (60%).

Con todo, es interesante señalar que en los últimos tres años decreció el porcentaje de instituciones que señalan el ingreso como “articulado y con información suficiente” (que pasa de 46% en 2009 y 43% en 2010 a 41% en 2011) en favor de aquellas que entienden que es articulado pero con “información insuficiente” (que pasa de 37% a 42%).

Si bien las relaciones que estas ONGs establecen con el Estado local en el marco del trabajo sobre la situación de los niños suponen por lo general la combinación de diversas acciones, es interesante señalar que el “intercambio de información” lidera en la respuesta de los entrevistados, por sobre la “planificación de acciones” y el “reporte de actividades”.

63 Este efector fue creado por Resolución Nº 245/ CDNNyA/10, de fecha 10 de mayo 2010 y se encuentra bajo la órbita de la Dirección General de Programas Descentralizados de la Vicepresidencia del CDNNyA. La resolución establece que “a fin de monitorear la situación de alojamiento de niños, niñas y adolescentes en comunidades terapéuticas, derivados por la Dirección General de Políticas Sociales en Adicciones, resulta necesario crear en el ámbito de este Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes un equipo técnico interdisciplinario específico que realice esta tarea, con el propósito de identificar posibles derechos vulnerados y realizar las acciones para restituirlos”.

Es de destacar que, en el caso de los dispositivos transferidos al Ministerio de Salud y en la modalidad de *comunidades terapéuticas*, las acciones de planificación conjunta son aún menos mencionadas que en el resto de las tipologías institucionales (40% de menciones).

3. NIVEL DE RECURRENCIA DE LAS INSTITUCIONES DE ALBERGUE A LAS AGENCIAS ESTATALES (COMPARATIVO 2009 - 2011)

Por último, en este apartado se presentan los datos orientados a poner de relieve ya no sólo a qué agencias estatales se recurre y qué acciones se desarrollan de manera conjunta, sino en qué casos se recurre a qué agencias.

Lo cierto es que la interpelación de las ONGs a la institucionalidad estatal asume variadas formas según la agencia estatal y el derecho afectado, al tiempo que en los últimos presenta notables modificaciones.

El Cuadro Nº 10, a modo de integración y síntesis, expone la recurrencia de las instituciones de albergue a un conjunto de agencias estatales frente a las afectaciones de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, entre los años 2009 y 2011.

Así, se consultó a las instituciones de albergue respecto del nivel de requerimiento ante la Supervisión de la Dirección General de Niñez y Adolescencia; Defensorías Zonales del Consejo de Derechos; Dirección General de Políticas Sociales en Adicciones –Ministerio de Desarrollo Social–; Dirección General de Salud Mental; servicios zonales y locales de la Provincia de Buenos Aires; juzgados y defensorías de Menores e Incapaces; referentes del sistema educativo y la Unidad de Seguimiento Centralizado del Consejo de Derechos (USEC); frente a situaciones de vulneración del derecho a la salud, educación, convivencia familiar y egreso.

Algunos datos de relevancia son:

- **En relación al derecho a la convivencia familiar y el egreso:** Para el año 2011, decrecieron los niveles de recurrencia a la Supervisión de la Dirección General de Niñez y Adolescencia y a las Defensorías Zonales del Consejo de Derechos, en relación al periodo anterior, que como veremos se conjuga con el descenso en general de la recurrencia ante estos organismos para todos los derechos.

Aún así, ante situaciones vinculadas al derecho a la convivencia familiar y el egreso, alrededor de la mitad de las instituciones continúa recurriendo ante estos organismos, en porcentajes que oscilan entre el 42 y el 56%.

Cuadro Nº 10: Nivel de recurrencia a los organismos estatales frente a la afectación de derechos (comparativo años 2009 - 2011)

Derechos de niños, niñas y adolescentes	Supervisión DGN (Min.Des.Soc.)		Defensorías Zonales (CDNNYA)		Dirección Pol. Soc. Adicciones (Min.Des.Soc.)		Dirección Gral. Salud Mental (Min.Salud)		Serv. Locales y Zonales (Municipios y Pcia. De Bs.As.)		Juzgados y Defensorías de Menores e Incapaces		Referentes Sistema Educativo (solo en Educación)		No recurrieron a ningún organismo		Unidad de Seguimiento Centralizado del CDNNYA - USEC* (CDNNYA)							
	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010		2011 (este efector no existía con anterioridad)						
Salud	50%	43%	25%	24%	32%	20%	5%	3%	5%	4%	4%	3%	10%	19%	6%	21%	28%	No es opción	33%	45%	30%	0%		
Educación	24%	28%	14%	11%	26%	19%	4%	0%	2%	0,5%	2%	0%	4%	2%	7%	19%	5%	26%	11%	5%	4,6%	62%	4,2%	8%
Convivencia familiar y comunitaria	29%	56%	48%	24%	55%	56%	6%	4%	8%	0%	2%	2%	No es opción	20%	39%	28%	36%	73%	No es opción	31%	30%	26%	8%	
Egreso	52%	52%	4,2%	35%	55%	4,7%	7%	5%	5%	0,5%	3%	0%	17%	22%	4,4%	4,0%	52%			30%	38%	26%	8%	

Fuente: elaboración propia en base a las visitas institucionales del MPT.

* Solo comunidades terapéuticas

Esta caída se conjuga con la consolidación de los juzgados y defensorías nacionales de Menores e Incapaces como los efectores a los que se acudió ante situaciones vinculadas al derecho a la convivencia familiar. Este comportamiento crece sostenidamente a lo largo del periodo 2009 y 2011, y para este último año el 73% de las instituciones expresan haber recurrido a la Justicia Nacional.

- **En relación al Derecho a la Educación:** En términos generales, se registra una disminución de la recurrencia ante organismos públicos por temas vinculados al derecho a la educación. Por una parte, se mantiene relativamente alto el nivel de instituciones (42%) que expresaron no haber recurrido a ningún organismo por temas vinculados a este derecho. A ello se suma el descenso notorio del nivel de recurrencia ante la Supervisión de la DGNyA y a las Defensorías Zonales del Consejo en relación al 2010 y la reducción a más de la mitad –también respecto del año anterior– de la recurrencia a los referentes del propio sistema educativo. Esta última es una tendencia que se mantiene desde los años anteriores y si bien podría estar en relación a una percepción de una mejoría en la resolución de problemáticas que haría innecesario actuar en relación al tema –como surge del siguiente apartado–, lo cierto es que esta situación nos indaga acerca de las maneras de atender y resolver los problemas de acceso a este derecho, ante una situación en la que, como ya hemos mencionado, casi el 30% de las instituciones menciona que cuenta con niños, niñas y adolescentes sin escolaridad formal.

- **En relación al derecho a la salud:** Como en el caso del derecho a la educación, resulta menor la recurrencia a los organismos estatales en general, por cuanto las acciones para la promulgación de este derecho quedarían sujetas a la interacción “institución de albergue-ámbito salud” y con escasa participación de las autoridades administrativas locales.

- **En relación a la articulación con organismos de la Provincia de Buenos Aires:** Ha crecido la recurrencia de las instituciones a los servicios zonales y locales de Promoción y Protección de los Derechos del Niño (Provincia de Buenos Aires y Municipios), especialmente para el derecho de convivencia familiar y salud (excepto para el derecho a la educación).

- La presencia de la Dirección General de Salud Mental (dependiente del Ministerio de Salud) y de la Dirección General de Políticas Sociales en Adic-

ciones (dependiente del Ministerio de Desarrollo Social) en relación a estos derechos se mantiene en valores estables y marginales a lo largo de estos años. Sin perjuicio de ello, para 2011 se registra que la recurrencia a la Dirección General de Políticas Sociales en Adicciones se duplicó para el derecho de convivencia familiar y comunitaria respecto del 2010.

- Respecto al comportamiento institucional de la Unidad de Seguimiento del CDNNyA para las comunidades terapéuticas (USEC) creado en 2010, se registra una recurrencia marginal a dicho efector para todos los derechos relevados.

- La opción de "no recurrir a ningún organismo" decreció frente a la afectación de todos los derechos indagados.

4. RESPUESTAS ESTATALES OBTENIDAS FRENTE A LA AFECTACIÓN DE CADA DERECHO

En el apartado anterior se analiza el grado de recurrencia a los organismos estatales frente a la afectación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. En éste, se busca poner en vista el nivel de resolución para cada caso pudiéndose observar similitudes y diferencias respecto de los años anteriores.

Los aspectos más destacados, a partir de la lectura analítica del Cuadro Nº 11, resultan:

- Las respuestas estatales más deficitarias (resolución parcial y/o no resolución de problemas) se registran frente a los derechos de convivencia familiar y egreso (82% y 85%), tendencia que se mantiene desde el año 2009.
- Para el año 2011, en el aspecto educación, crece significativamente el porcentaje de resolución de dificultades en esta materia (52%) y decrecen los valores respecto de la no resolución o resolución parcial. Sin embargo, es importante volver a poner en perspectiva estos resultados teniendo en cuenta el decrecimiento en la recurrencia a los organismos estatales (desarrollado anteriormente) para el derecho a la educación. Es decir, cabe preguntarnos acerca de los mecanismos que se estarían implementan-

IV. Estrategias de trabajo interinstitucionales

Cuadro N° 11: Nivel de resolución de dificultades (comparativo 2009- 2010-2011)

Derechos de NNyA	Las dificultades fueron recibidas y se resolvieron totalmente			Las dificultades fueron recibidas y se resolvieron parcialmente o no se resolvieron			Las dificultades no fueron recibidas		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Salud	37%	35%	35%	59%	54%	65%	4%	11%	0%
Educación	46%	24%	52%	54%	76%	48%	0%	0%	0%
Convivencia familiar y comunitaria	20%	12%	18%	80%	88%	82%	82%	0%	0%
Egreso	13%	9%	15%	87%	91%	85%	0%	0%	0%

Fuente: elaboración propia en base a las visitas institucionales del MPT.

do para la resolución de problemas educativos, en un escenario de menor apelación a los organismos estatales para este derecho.

- Para el derecho a la salud, se incrementa el porcentaje de menciones de resolución parcial y/o no resolución (65%), instalándose como una de las problemáticas con menores niveles de resolución de problemas luego del derecho de convivencia familiar y egreso.
- Exceptuando el derecho a la educación, para los aspectos de salud, convivencia familiar y egreso, la valoración sobre la no resolución de las dificultades, supera en todos los casos el 60% de las menciones. En suma, resulta muy alta –desde la perspectiva de los/as entrevistados/as– la cantidad de afectaciones de derechos aún sin resolver tendencia que persiste a lo largo de los años comparados.
- En ningún caso se señaló la existencia de demandas de las instituciones de albergue, frente a estos derechos, que no fueran atendidas.

En resumen, si como mencionamos más arriba las posibilidades de garantizar el derecho a la convivencia familiar y favorecer el egreso se ven mayoritariamente obturadas por la falta de apoyatura estatal para las familias, los y las jóvenes y su comunidad resulta alarmante que las respuestas estatales más deficitarias –frente a la recurrencia concreta de las instituciones de albergue– justamente se evidencien para estos derechos (tendencia que se mantiene desde el año 2009).

Asimismo, el aumento de la recurrencia a los organismos estatales frente a vulneraciones de derechos no coincide necesariamente con un incremento de respuestas favorables de estas agencias y nos interroga acerca de cómo la respuesta deficitaria estatal opera de manera sistemática a la hora de requerir la intervención de los estos organismos frente a la afectación de derechos.

De este modo, podría presumirse que en el transcurso de los años relevados se acotan los márgenes para favorecer la desinstitucionalización y las respuestas integrales frente a problemas múltiples y complejos.

V. MARCO REGULATORIO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES DE ALBERGUE

EL PROCESO DE SANCIÓN Y REFORMA DE LA LEY Nº 2.881

1. ESTADO DE SITUACIÓN

La Ley Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes Nº 26.061 y la Ley local Nº 114 introducen criterios generales respecto del rol de las ONGs en el Sistema de Protección Integral de Derechos⁶⁴, sin embargo no avanzan en aspectos relativos a la fijación de estándares para la habilitación y el funcionamiento de las ONGs ya que esto es potestad de cada distrito. Esto ha dado lugar a que cada jurisdicción en la instancia municipal establezca dichos criterios, lo que de alguna manera conlleva a que se genere una desigualdad al interior de cada provincia respecto de las obligaciones de las ONGs que brindan el servicio de albergue y un marco de arbitrariedad para el Estado que debe garantizarlo en situaciones excepcionales y ejercer el debido control.

En la Ciudad de Buenos Aires, el primer antecedente de regulación que implicaba a hogares fue el Decreto 1527 B.O: Nº 624 del año 2003 que reglamentaba el Artículo 73⁶⁵ de la Ley 114 en el que se designaba a la Asesoría General Tutelar como autoridad judicial competente para recibir las comunicaciones de alber-

64 Ley 26061. Capítulo V De las organizaciones no gubernamentales. Es importante destacar el inc g. Brindar a las niñas, niños y adolescentes atención personalizada y en pequeños grupos; y el inc. h) Ofrecer instalaciones debidamente habilitadas y controladas por la autoridad de aplicación respecto de las condiciones edilicias, salubridad, higiene, seguridad y confort. En el mismo sentido la Ley 114. Cap III. define las obligaciones de los Organismos de atención (incluye a los estatales como a las organizaciones no gubernamentales) resaltamos el inc. c. Brindar a los niños, niñas y adolescentes atención personalizada y en pequeños grupos evitando en todos los casos el hacinamiento y la promiscuidad; y en el inc.d. Ofrecer instalaciones físicas en condiciones adecuadas de habitabilidad, higiene, salubridad, seguridad y respeto a la intimidad y privacidad de cada persona.

65 Art. 73 Ley 114. Internación en caso de urgencia. Las entidades que cuenten con programas de albergue podrán, con carácter excepcional y de urgencia, alojar niñas, niños y adolescentes sin previa determinación de la autoridad judicial competente, debiendo comunicarlo a la misma dentro de las doce horas de acaecido

que excepcional y de urgencia de niños, niñas y adolescentes. Sin embargo hasta cinco años después no se avanzó en el establecimiento de nuevos criterios.

La Ley 2.881 precisamente vino a cubrir un vacío legal respecto de las condiciones de habilitación y funcionamiento de los establecimientos u organismos de atención para el cuidado de niñas, niños y adolescentes en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires.

En sintonía con los principios declarados por la ley nacional y local, se realiza una modificación de los Códigos de Habilitaciones y Verificaciones, de Planeamiento Urbano y de la Edificación, regulando importantes aspectos relativos a las condiciones de alojamiento de los establecimientos para niños, niñas y adolescentes institucionalizados.

A lo largo de este capítulo se busca retrazar el proceso, poniendo de manifiesto el rol de los actores institucionales que participaron en él, tanto desde la órbita del Poder Legislativo y Ejecutivo, como del Poder Judicial, en los principales debates y controversias, y la dinámica de construcción de consensos. Como se verá, hasta aquí este proceso en marcha ha dejado como saldo avances significativos.

Con todo, antes de proseguir, un breve repaso por el estado de situación actual en relación al alcance e implementación de la ley resulta también necesario sobre todo para visualizar el camino que aún resta recorrer.

Por una parte, cabe destacar que sobre un total de 94 sedes institucionales, sólo 36 quedan comprendidas por la Ley 2.881⁶⁶. Más de la mitad de las sedes quedan fuera del ámbito de la Ciudad y se encuentran bajo la órbita de la normativa de los municipios de la provincia de Buenos Aires donde prestan servicios. Esta situación denuncia la arbitrariedad del Estado no sólo en el otorgamiento de permisos, sino en la derivación que hace la Ciudad, ya que si nos remitimos a explorar las actas de habilitación municipal, se observan habilitaciones de instituciones que albergan niños, niñas y adolescentes bajo la figura de comedores, escuelas con internados y panaderías, desconociendo la figura del hogar infantil.

Estos hechos resultan altamente preocupantes y abre un interrogante respecto de la existencia de diferentes estándares de atención para los niños, niñas y adolescentes alojados en unas u otras instituciones y deja abierta en la agenda de este tipo de política el problema interjurisdiccional.

66 Las sedes institucionales alcanzadas por la ley 2881 están ubicadas en la CABA y sus modalidades de atención son Convivencial, Parador, Convivencial para Adolescentes Embarazadas y/o Madres y sus hijos y Convivencial de Atención especializada.

V. Marco Regulatorio para el funcionamiento de las instituciones de albergue

Gráfico Nº 3

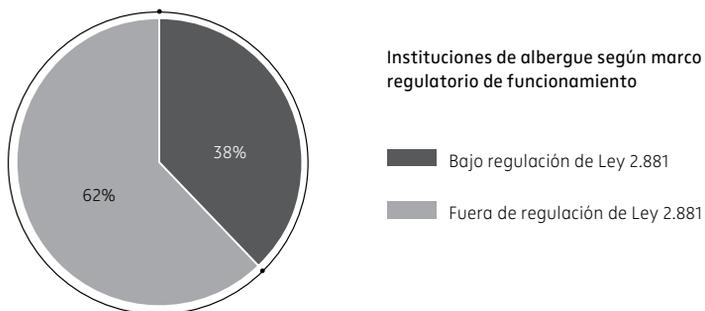
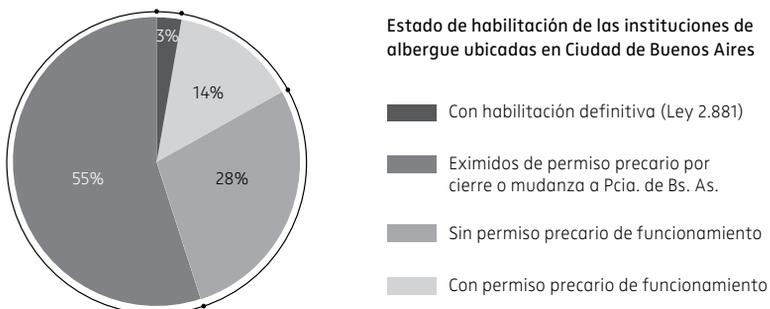


Gráfico Nº 4



Cuadro Nº 12: Estado de la habilitación de las instituciones de albergue ubicadas en Ciudad de Buenos Aires (Ley 2.881 y Permiso Precario de Funcionamiento)

Estado de habilitación	Cantidad de sedes institucionales
Con Habilidadación Definitiva (Ley 2.881)	1
Con Permiso Precario de Funcionamiento	20
Sin Permiso Precario de Funcionamiento	10
Eximidos de permiso precario por cierre o mudanza a Provincia de Buenos Aires	5
Total	36

Fuente: elaboración propia en base a la información provista por la Agencia Gubernamental de Control del GCBA.

En cuanto al estado actual de habilitación de las instituciones, como surge del Cuadro Nº 12, sólo una (1) ha sido habilitada conforme esta normativa y más de la mitad (55%) han obtenido el Permiso Precario de Funcionamiento (trámite previo a la habilitación final). Sin embargo, un alto porcentaje de sedes (28%) no ha sido regularizado todavía, lo cual implica que el organismo gubernamental competente no ha certificado que dichas sedes desarrollen sus actividades en garantía de condiciones de seguridad. En este sentido, es preciso aclarar que este permiso establece "parámetros comunes mínimos al momento de realizar las inspecciones sobre cada hogar implicado, para poder así determinar, de manera objetiva y equitativa, el otorgamiento de los permisos precarios correspondientes. Estos parámetros mínimos contemplan aspectos de seguridad, higiene y funcionamiento que los inspectores analizan, en su conjunto, puntualmente en cada hogar".⁶⁷

2. ANTECEDENTES DE LA LEY Nº 2.881: LOS PROYECTOS DE LEY PRESENTADOS EN EL ÁMBITO DE LA LEGISLATURA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Los antecedentes normativos que dan surgimiento a la Ley 2.881 se remiten al año 2006, con la presentación de la iniciativa que hace el Poder Ejecutivo impulsada por el Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (CDNNYA) - expediente Nº 3717-J-2006 - sobre la "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 445"⁶⁸.

En los fundamentos del proyecto se señala que la norma tiene como "finalidad establecer los requisitos de funcionamiento del rubro: "Hogares Infantiles", incorporando al Código de Planeamiento Urbano en el Art.5.2.1 inciso a)- Cuadro de Usos del suelo- por imperio de la Ley Nº449" ... ya que "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

⁶⁷ Agencia Gubernamental de Control del GCBA, 30 de mayo de 2011.

⁶⁸ La Ley 445 del año 2002 crea el programa el "Parador" Casa Abiertas para chicos de y en la calle. El Decreto Reglamentario Nº 1645/GCBA/2002 establece los objetivos, lineamientos metodológicos y pautas de funcionamiento que deben cumplir los organismos estatales y organizaciones no gubernamentales consagrados como Paradores / Casas Abiertas que desarrollen programas o servicios de atención a niños, niñas y adolescentes.

rubro en cuestión, se ha detectado un vacío normativo que contemple sus características específicas”.⁶⁹

Posteriormente en el ámbito de la Legislatura se presentaron los proyectos que dieron origen a los expedientes N° 876-D-2006, N° 877-D-2006 y N° 878-D-2006 sobre “Incorporación del Rubro Hogar Infantil en el Código de Habilitaciones y Verificaciones”, “Modifíquese el Código de Planeamiento Urbano Capítulo 2 de Términos Técnicos, definición Hogar Infantil”, “Incorpórese al Código de la edificación Sección 7 Apartado 7.5.14 Hogar Infantil”.

En sintonía con la propuesta inicial realizada por el Poder Ejecutivo, en los fundamentos de los proyectos legislativos se hace hincapié en la necesidad de incorporar la figura del Hogar Infantil y sus condiciones de seguridad, estableciendo el marco legal que atienda al control y habilitación de los organismos gubernamentales y no gubernamentales que brindan el servicio de alojamiento.

De esta manera se buscaba regular las actividades para el albergue de niños, niñas y adolescentes en el ejido de la Ciudad, bajo la figura de “Hogar Infantil” con diversas modalidades de acción y definir para este tipo de establecimientos las instalaciones físicas en condiciones adecuadas para su habitabilidad, higiene, salubridad, seguridad como el respeto al derecho a la intimidad y privacidad de niños, niñas y adolescentes.

En definitiva, el debate que se instala a partir de este tema en la agenda estatal permite empezar a cimentar la discusión del rol de las ONGs en el Sistema de Protección Integral de Derechos, en las que históricamente el Estado tercerizó sus funciones, llegando a abandonar la facultad de establecer los criterios que debe regir esa relación, los parámetros para garantizar una determinada calidad de gestión y para realizar adecuadamente el monitoreo y la evaluación de los servicios. De esa forma el Estado no sólo relegó en ellas la ejecución de políticas como meras prestadoras del sistema, sino que asumió como natural la definición propia de cada proyecto institucional, lo que contribuyó a potenciar el esquema asistencial propio del patronato, fortalecido luego en la década neoliberal. Esta discusión nos introduce en el tema de la corresponsabilidad de los actores que integran el sistema de protección integral en cuanto a las instituciones de albergue, la importancia de la definición de un marco general de reglas y también otras más específicas como son los circuitos y procedimientos que establezcan con claridad las funciones de cada actor y las relaciones entre cada uno de ellos en el marco de un conjunto.

69 Extraído del Exp.3717-J-2006.

Dentro del sistema es el Estado el garante último en la provisión del servicio público de albergue, y de la efectivización de derechos de los niños, –aún cuando se considere una política acotada y excepcional– de allí también la necesidad de regularlo.

3. LA SANCIÓN DE LA LEY Nº 2.881

Con el ingreso de los expedientes a la Legislatura se da giro para su tratamiento en las diferentes comisiones con competencia en el tema: Planeamiento Urbano; Mujer, Infancia, Adolescencia y Juventud; Desarrollo Económico, Mercosur y Políticas de Empleo, y Políticas de Promoción e Integración Social.

En el marco de la discusión legislativa, la Asesoría General Tutelar elabora un informe⁷⁰ que es remitido a las distintas presidencias de comisiones de la Legislatura y a los titulares de los organismos competentes del Gobierno, en el cual manifiesta la necesidad de contar con un marco regulatorio para los establecimientos que ofrecen albergue a niños, niñas y adolescentes. En el documento se hace hincapié en la relevancia de sancionar una ley respetuosa del marco legal superior imperante en nuestro país y se exponen criterios generales y específicos que debieran ser tomados en cuenta. En este sentido, la AGT señala que la política de albergue y atención directa de niños en la Ciudad debe ser regulada cuidadosamente de modo tal que su internación o institucionalización luego de dictada la medida excepcional sea sólo de manera subsidiaria y transitoria debiendo recurrir el Poder Ejecutivo a todas las medidas necesarias para que tengan efectividad los derechos y garantías reconocidos en la ley a los niños, niñas y adolescentes (arts. 26 de Ley 26.061 y 7 de Ley 114). En tanto, se puntualizó que las instituciones que brinden albergue y atención directa deben ofrecer ámbitos físicos adecuados para el desenvolvimiento cotidiano de los niños, niñas y adolescentes alojados; lo cual implica reunir determinadas características edilicias, de seguridad y de funcionamiento. Éstas deben contar con instalaciones físicas en adecuadas condiciones de habitabilidad, higiene, salubridad, se-

⁷⁰ Ver en este informe: **ANEXO Nº 4. DICTAMEN AGT – Marzo 2008. Comentarios al Proyecto de Ley sobre Condiciones de Habilitación y Funcionamiento de los Establecimientos u Organismos de Atención para el Cuidado de Niñas, Niños y Adolescentes en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Legislatura Ciudad de Buenos Aires (Expedientes 876-D-2006 y acumulados)**. Constancia de recepción de los oficios 18 y 19 de marzo de 2008 a la Directora General de Niñez y Adolescencia, Subsecretaria de Promoción Social, Ministro de Desarrollo Social, Presidente del Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, Presidente y Vicepresidente 1º de la Legislatura, Presidente de la comisión de Vivienda, Presidente de la Comisión de Políticas de Promoción e Integración Social, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos, Garantías y Antidiscriminación, Presidente de la Comisión de Mujer, Infancia, Adolescencias y Juventud.

guridad, respeto a la intimidad y la privacidad de cada niño, niña y adolescente. Pero también sus prestaciones deben brindar un estándar mínimo de calidad, a fin de dar cumplimiento a los requerimientos legales señalados.

El informe también resalta que "hasta el presente, la práctica institucional muestra que el Estado aprueba proyectos institucionales, sin un marco legal específico que limite su discrecionalidad y que garantice un mínimo de calidad de las prestaciones y asegure el cumplimiento de los estándares legales previstos en la normativa superior. Por ello es que la AGT propone que la Ley que se dicte siga una técnica legislativa similar a la de la 445 y reglamentada por el Decreto 1645/02. En dicha normativa se establece el marco regulatorio del funcionamiento del Programa de Paradores y Casas Abiertas, estableciendo sus objetivos, funciones y modalidad de trabajo con equipos interdisciplinarios. A ello, deberían sumarse cláusulas estrictamente dirigidas a reglamentar los fines y márgenes de acción del trabajo de los hogares, con miras al trabajo respecto de la vinculación familiar y la construcción de proyectos de vida autónomos".

Finalmente el 16 de octubre del 2008 producto del andamiaje legislativo y recogiendo propuestas analizadas por diversos informes de organismos competentes del ámbito administrativo y judicial se sanciona la Ley 2.881⁷¹.

La preocupación que surge en el transcurso del debate se ciñe concretamente a ciertas condiciones y al tiempo disponible que tendrían las instituciones de albergue para adecuarse a la nueva norma, que la cláusula transitoria primera logra resolver estableciendo un plazo de dieciocho (18) meses a partir de la publicación de la ley para aquellos establecimientos que se encontraban inscriptos en el Registro de ONGs del Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Iniciado el año 2010 y a punto de producirse el vencimiento del plazo establecido en la cláusula transitoria, ingresa en la Legislatura, bajo el expediente Nº 508-P-2010, la solicitud de un conjunto de ONGs conveniadas con el Gobierno de la Ciudad con el objeto de albergar niños. La nota solicitaba prorrogar 12 meses más la entrada en vigencia de la Ley 2.881 y requería la creación de una mesa o comisión de trabajo multisectorial que revea y evalúe las modificaciones de la norma⁷². El argumento de la extensión del plazo y la revisión de

71 Ver ANEXO Nº 1: Ley Local 2.881. La ley se sancionó el 16/10/2008, se promulgó el 17/11/2008 y se publicó en el B.O.C.B.A. el 02/12/2008

72 Para ver el tratamiento que recibió el tema en la prensa, consultar:

Página 12, 1-06-2010: **Una mano del PRO para hogares de niños sin habilitación**, por Pedro Lipcovich (<http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-146752-2010-06-01.html>);

la ley se sustentaba en la existencia de una dificultad importante para cumplir con algunos de los requisitos tales como la instalación del sistema de incendios, las condiciones de las unidades sanitarias y la adecuación de los espacios institucionales.

Presentada la nota el día 23 de marzo de 2010 como particular y con la firma de la autodenominada "Red de hogares de la Ciudad"⁷³, el diputado Enzo Paganini lo hace propio el día 30 del mismo mes.

Puesto en tratamiento el proyecto en las Comisiones de Mujer, Infancia, Adolescencia y Juventud, y de Políticas de Promoción e Integración Social se solicita la opinión técnica a tres dependencias del Poder Ejecutivo: la Dirección General de Niñez y Adolescencia (DGNyA), el Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (CDNNyA) y, por último, la Dirección General de Fiscalización y Control de la Agencia Gubernamental de Control (DGFyC/AGC).

Los organismos fueron consultados sobre cuestiones edilicias, sanitarias, de seguridad y funcionamiento mencionados como problemas recurrentes de los establecimientos que obstaculizarían la obtención de la habilitación requerida para su funcionamiento.

Del análisis de los informes técnicos presentados por los organismos, la AGT observaba como preocupante la recomendación unánime de la extensión del plazo, ya que todos coincidían en la necesidad de prorrogar el plazo previsto para que las instituciones inscriptas al Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y con convenio con la Dirección General de Niñez y Adolescencia adecuaran su funcionamiento e instalaciones.⁷⁴

En este escenario como parte del rol de monitoreo y exigibilidad de la política pública, la AGT presenta ante la Legislatura un informe técnico en el que se-

Miradas al Sur, 6-06-2010: **Qué va a ser de ti lejos de casa**, por Julia Ferrer (<http://sur.infonews.com/notas/que-va-ser-de-ti-lejos-de-casa>);

Diario Z, 10-08-2010: **Políticas de infancia: el negocio de la vulnerabilidad social** (<http://www.diarioz.com.ar/nota-2691-politicas-de-infancia-el-negocio-de-la-vulnerabilidad-social.html>);

Infancia Hoy, 15-08-2010: **Preocupa la situación de las instituciones que albergan a menores de edad** (http://www.infanciahoy.com/despachos.asp?cod_des=3410&ID_Secion=192)

73 La autodenominada Red de Hogares de la Ciudad estaba integrada por las siguientes organizaciones no gubernamentales: Asociación Civil Casona de los Barriletes; Asociación Civil Querubines; Asociación Tupa Rape; Asociación Civil San Benito José Labre; Asociación Civil Ideas; Asociación Civil Soles en el Camino; Asociación Civil Jesús Amigo; Asociación Civil Misericordia; Asociación Civil la Esquina de las Flores; Fundación Alborada; Fundación Vivencia; Fundación Programa Imagen; Fundación Mensajeros de la Paz; Casa de Andrés; Centro San Pablo; Hogar Buenos Aires; Hogar Maternal Nuestra Señora de Nazareth; Familias de Esperanza; Instituto IMAI; Parador Perla Negra; Fundación Ananke. Extraído del Exp.508-P-2010

74 Extraído de los fundamentos de la Resolución que crea la Comisión Especial de Estudio y Revisión de la 2881.

ñala que el pedido de prórroga para todas las instituciones conveniadas no era conveniente otorgarse en función de que la Ley 2.881 concedía en su cláusula transitoria un plazo más que razonable para la adecuación. Esta medida permitiría un nuevo período de ausencia de parámetros para ejercer la discrecionalidad y arbitrariedad tanto para las habilitaciones como para los controles que debían realizarse. Consecuentemente, se generaría una inequidad manifiesta entre aquellas organizaciones que ya funcionaban con los criterios de la ley y aquellas que no lo hacían, lo que significaba establecer un doble estándar que afectaría en forma directa a la atención recibida por los niños. Además, se observaba que muchas de las organizaciones requirentes aún no habían comenzado el proceso de adecuación, por lo que esta situación pondría en interrogante la posibilidad de proseguir el camino iniciado.

En el mismo sentido, se sugirió que la autoridad fiscalizadora, en uso de sus facultades propias, aplique las medidas u otorgue los plazos de estilo para exigir la adecuación de las condiciones de funcionamiento, edilicias y de seguridad a las disposiciones de la ley.

Finalmente, el proyecto en discusión parlamentaria no obtuvo dictamen favorable. No obstante, con el objeto de analizar la normativa y receptar algunas de las inquietudes de los actores involucrados en el proceso, se creó en el ámbito de la Legislatura —en junio de 2010— la “Comisión Especial de Estudio y Revisión de la Ley 2.881”⁷⁵ a fin de revisar las condiciones de habilitación y funcionamiento exigidas a los establecimientos u organismos de atención para el cuidado de niños, niñas y adolescentes, y con el objetivo de regularizar el seguimiento y control de los permisos precarios de funcionamiento otorgados por la Dirección General de Habilitaciones y Permisos de la Agencia de Control Gubernamental a los establecimientos u organismos de albergue mientras tramitaban su habilitación definitiva.

La Comisión es integrada por nueve legisladores y legisladoras, tres de la Comisión de Mujer, Infancia, Adolescencia y Juventud (Carmen Polledo, Diana Maffia y María Elena Naddeo); dos miembros de la Comisión de Políticas de Promoción e Integración Social (Mateo Romeo y Carolina Stanley), dos miembros de la Comisión de Desarrollo Económico, Mercosur y Políticas de Empleo (Laura García Tuñón y Enzo Pagani), un miembro de la Comisión de Planeamiento Urbano (Bruno Screnci Silva) y un miembro de la Comisión de Justicia (Fernando Sánchez) quien la presidió.

75 Creación de la “Comisión Especial de Estudio y Revisión de la Ley 2881” Resolución 193/2010 y su modificatoria 264/2010 e integrada por Decreto Nº 12-VPSP-2010.

4. EL TRABAJO DESARROLLADO POR LA COMISIÓN ESPECIAL DE ESTUDIO Y REVISIÓN DE LA 2.881 Y LA RESOLUCIÓN 938 PARA EL OTORGAMIENTO DE LOS PERMISOS PRECARIOS

Desde el inicio de conformación de la Comisión Especial de Estudio y Revisión de la 2.881, la AGT participó de las reuniones como miembro informante y aportando una serie de materiales (informes, bibliografía y relevamientos propios) con el objeto de enriquecer el debate y mejorar los estándares establecidos por la ley. En tal sentido, en el mes de septiembre presenta un informe sobre el rol de las organizaciones de albergue de niñas, niños y adolescentes en el marco de la Ley 114, de la Ley Nacional 26.061 y de la regulación específica de la Ley 2.881.

El informe incluye un estado de situación de los relevamientos realizados y los instrumentos que se utilizan para llevar a cabo las visitas institucionales a los establecimientos de albergue para niños, niñas y adolescentes como el protocolo de actuación, diseñado acorde a los procedimientos definidos por el Ministerio Público Tutelar.

Durante las reuniones de la Comisión, tanto de Diputados como de asesores, se convocaron a funcionarios de áreas vinculadas con la implementación de la ley, en la que asistieron por la Subsecretaría de Promoción Social del Ministerio de Desarrollo Social, Soledad Acuña, por el Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, Yael Bendel, por la Agencia Gubernamental de Control, el Coordinador General Juan Pablo Becerra y por el Ministerio Público, la Asesora General Tutelar Laura Musa quienes describieron la situación de las instituciones y realizaron sugerencias para la adecuación e implementación de la norma.

En este período se mantuvieron reuniones de trabajo con los equipos técnicos de las áreas estatales vinculadas al seguimiento y fiscalización tales como el Registro de ONGs del Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y la Dirección General de Niñez y Adolescencia

La Comisión convocó a participar a los representantes de los establecimientos que brindan albergue a niños, niñas y adolescentes alcanzados por la Ley 2881. Con la concurrencia de veinte (20) ONGs se pusieron de manifiesto problemas relativos a la habilitación, destacando aspectos como el sistema de incendio y los costos de instalación y tabicación de los baños. En la misma se resaltó que se consideraba impropio la habilitación como locales comerciales en razón de las funciones que las organizaciones ejercían.

Por otra parte, dada la notificación recibida en el mes de junio por la Agencia Gubernamental de Control y atento a la necesidad de otorgar una solución

a las instituciones que solicitaban regularizar su habilitación, la AGC a través de la Dirección General de Autorización consideró la posibilidad otorgar permisos precarios o provisorios de funcionamiento. Dicha autorización se otorgaría una vez verificado el cumplimiento de los requisitos básicos de seguridad, previendo plazos y prórrogas a los fines de adecuar las instalaciones edilicias, conforme a lo establecido por la 2.881.

Como consecuencia del vacío legal que se produce al concluir el plazo que otorgaba la cláusula transitoria de la ley y atento a las cuestiones que fueron sugiriéndose por los distintos actores a lo largo de las reuniones de Comisión, el Poder Ejecutivo emite la Resolución Conjunta Nº 938/2010 del Ministerio de Desarrollo Social y la Agencia Gubernamental de Control⁷⁶, de fecha 20 de septiembre de 2010, que aprueba el “Protocolo para el otorgamiento de Permisos Precarios de funcionamiento a los Hogares de Niños, Niñas y Adolescentes” con sede en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires.

Esta resolución estableció un procedimiento para la obtención del *Permiso Precario para Nuevos Hogares*, otro para *Hogares Inscriptos en el Registro de ONGs del CDNNyA* y un tercer procedimiento para Hogares habilitados bajo el rubro “Hogar Infantil”, inscriptos en el Registro de ONG del CDNNyA que cumplen con las condiciones de seguridad e higiene básicas.

Al respecto se fijó un plazo de 6 meses (con vencimiento en el día 20 de marzo de 2011) para la presentación de la documentación necesaria para la expedición del permiso precario. Asimismo, se estableció que las instituciones que detentaran el permiso precario podrían funcionar hasta tanto obtuvieran la habilitación definitiva conforme la Ley 2.881, para lo cual se fijó un plazo de 12 meses a fin de que se adecuaran las condiciones, previéndose para el caso de reformas edilicias estructurales un nuevo plazo de 12 meses, siempre y cuando se haya acreditado la realización del 50% de las reformas. De no cumplimentarse durante el transcurso de estos plazos las condiciones previstas por la ley, y en consecuencia no expedirse la habilitación definitiva, el establecimiento en cuestión sería clausurado.

Cabe señalar que a diciembre de 2010 de un total de 37 sedes institucionales conveniadas con el Gobierno Local, 20 de ellas, es decir el 54%, habían solicitado cambio denominación o permiso precario de funcionamiento en los términos fijados por la Resolución Conjunta 938.

76 Ver **ANEXO Nº 3**: RESOLUCIÓN CONJUNTA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y AGENCIA GUBERNAMENTAL DE CONTROL Nº 938-MDSGC-10. Aprueba protocolo para el otorgamiento de permisos precarios

La importancia que se observa de la firma de esta Resolución radica en que por primera vez los distintos organismos con competencias sustantivas en la materia definen conjuntamente un criterio de actuación, lo que pone de relevancia la acción de incidencia realizada tanto por los actores legislativos y judiciales a lo largo del proceso de discusión legislativa con el objeto que se incorporen los aportes transformados en consensos, hasta tanto conseguir la norma definitiva. No obstante, cabe destacar que el Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes no ha intervenido en la firma de dicha Resolución, aún cuando el Registro de ONGs está bajo su dependencia, y la Ley 114 le otorga la función no solo de monitorear y supervisar sino además la facultad de fiscalizar a los organismos y entidades gubernamentales y no gubernamentales, así como a las organizaciones comunitarias inscriptas en el Registro (Artículo 77) en su rol de autoridad de aplicación del sistema de protección de derechos

5. SITUACIÓN DE LOS PERMISOS PRECARIOS Y EL PROYECTO DE REFORMA DE LA 2.881

Durante el año 2011, la AGT concurre semanalmente a la Comisión Especial y participa del proceso de discusión de la reforma legislativa. Por otra parte, los integrantes de la Comisión visitan establecimientos, solicitan asesoramiento a expertos de cada materia que contempla la ley a fin de arribar a un proyecto de reforma consensuado.

El 8 de junio la Comisión recibe el Informe de la AGC con el estado de los permisos precarios, anteriormente mencionados (ver Cuadro Nº 12). De las 36 sedes institucionales de albergue bajo las modalidades de atención Convivencial, Parador, Convivencial para Adolescentes Embarazadas y/o Madres y sus hijos y Convivencial de Atención especializada, sólo una (1) ha recibido la habilitación definitiva conforme a la Ley 2.881 y más de la mitad –veinte (20)– han obtenido el Permiso Precario de Funcionamiento (trámite previo a la habilitación final). En tanto diez (10) instituciones no tienen permiso precario de funcionamiento y cinco (5) están eximidas del mismo por cierre o mudanza a la Provincia de Buenos Aires.

En el mes de julio, la Comisión redacta la propuesta con las modificaciones a la Ley 2.881 y lo envía a las tres dependencias del Poder Ejecutivo (DGNyA, CDNyA y AGC) y a la AGT para que en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles brinden su opinión técnica emitiendo las consideraciones y/o recomendaciones vinculadas a su área de competencia.

La AGT envía su informe tal como es solicitado por la Legislatura puntualizando aquellas cuestiones que considera que mejoran los estándares de la ley y las que deberían reverse⁷⁷.

Entre los puntos centrales de la reforma propuesta debemos destacar el artículo 4º que modifica el inciso d) delimitando el tipo de atención y la competencia conforme las características de la modalidad de atención terapéutica de los Hogares de Niños, Niñas y Adolescentes, las competencias previstas para la Subsecretaría de Promoción Social del GCBA en los artículos 14 y 15 de la Ley 448 de Salud Mental y el traspaso de centros anteriormente conveniados con el Ministerio de Desarrollo Social al área de Salud Mental del Ministerio de Salud, en virtud del Decreto 647/10.

En lo que respecta al artículo 9º, se modifica el sistema de Fiscalización y Supervisión de las instituciones involucradas. De esta manera, se especifican las competencias del CDNNyA, la AGC y la DGNyA, fijando criterios de fiscalización conjunta que posibiliten un seguimiento integral y garantizando canales de comunicación fehaciente entre los organismos mencionados.

Por otra parte, se limita temporalmente la posibilidad de prestación de servicios dentro de las instituciones a personas procesadas por los delitos enumerados en los Títulos I, Capítulos I, II, III, V y VI, en el Título III y el Título IV del Código Penal.

Con respecto a las condiciones que deben reunir los/as operadores/as que integran el Equipo Técnico de las instituciones, se incorpora el requisito de estudios acreditados en temáticas afines a la tarea. Asimismo, se fija para todas las modalidades de Hogares, la presencia de 1 operador/a cada 6 niños/as (hasta los 3 años de edad) durante las 24 horas. .

Se establecen pautas claras para la contratación del personal conforme a las modalidades previstas en la ley de contrato de trabajo, la ley de empleo y normas concordantes. Referido a la documentación obligatoria que la institución deberá poseer del personal tanto para el desempeño de tareas rentadas o voluntarias que se encuentren en contacto con los niños, niñas y adolescentes, se incorpora la exigencia de que tanto el Certificado por el Registro de Deudores/as Alimentarios/as Morosos/as, como el Certificado expedido por el Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal tenga una actualización anual.

En cuanto a la documentación obligatoria requerida al establecimiento, se exige que los Planos Conforme a Obra de Condiciones contra Incendios respeten

77 Ver **ANEXO 5** - DICTAMEN AGT 2011. Comentarios al Proyecto de Ley mediante el cual se propone modificar la Ley 2.881 - Legislatura Ciudad de Buenos Aires

las pautas establecidas en el Código de Edificación y también se incorpora a la ley la obligación de contar con Plan de Evacuación juntamente con la Certificación de la realización de simulacro de evacuación.

Otra modificación introducida es la de servicios sanitarios tanto para los niños, niñas y adolescentes como para el personal en el que se mejora la cantidad de baños por número de personas.

La dimensión de los dormitorios fue otro de los aspectos reformados, se fija un máximo permitido de 6 camas con igual cantidad de niños por habitación para niños/as y adolescentes mayores de 3 años de edad y un máximo de 9 cunas por dormitorio para niños por debajo de esa franja etaria. En este aspecto se promovió un arduo debate, en el que la AGT sostuvo el criterio de establecer un límite en la cantidad de niños, niñas y adolescentes por cuarto, atento a lo señalado tanto por el INDEC⁷⁸ como por la CEPAL⁷⁹ que definen como condición de hacinamiento a aquellas viviendas u hogares con más de tres personas por habitación. En virtud de estos parámetros realiza la recomendación de reducir la cantidad máxima a 4 personas por habitación, entendiendo que la situación de alojamiento de los niños en las instituciones de albergue debe respetar lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley 114, es decir, brindar a los niños, niñas y adolescentes atención personalizada y en pequeños grupos, evitando en todos los casos el hacinamiento y la promiscuidad (inc. c) y ofrecer instalaciones físicas en condiciones adecuadas de habitabilidad, higiene, salubridad, seguridad, y respeto a la intimidad y privacidad de cada persona (inc. d).

La Asesoría General Tutelar, culminado el proceso de redacción de la norma, evalúa en términos generales que las reformas propuestas constituyen una mejora significativa en la regulación de las instituciones de albergue. Sin embargo, emite algunas observaciones que no habían sido incorporadas en el trascurso del debate en virtud que algunas de las recomendaciones actualmente se encuentran contempladas en los Lineamientos-Procedimientos institucionales de la Dirección General de Niñez y Adolescencia del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

En tal sentido, se propone incluir la obligatoriedad de un registro médico y escolar con el objeto de que la Dirección General de Niñez y Adolescencia pueda constatarlos durante las visitas de supervisión.

78 <http://www.indec.gov.ar/redatam/CPV2001ARG/docs/Metodologicos/Serie%20Habitat%20y%20Vivienda%20DT%2014%20Metodologia%20para%20la%20Reconstrucción%20de%20viviendas.pdf>

79 http://celade.cepal.org/redatam/PRYESP/SISPPI/Webhelp/viviendas_en_situacion_de_hacinamiento.htm

En relación a los hogares convivenciales de atención especializada, en particular aquellos en los que se albergan niños y jóvenes que reciben medicación psiquiátrica, se observa como relevante incorporar un registro exhaustivo de los diagnósticos, dosis de medicación indicadas, evolución y demás recaudos previstos en el art. 12 de la Ley 26.657 de Salud Mental, así como también la obligatoriedad de tratamientos de salud mental que sean realizados en forma externa y en el servicio público correspondiente.

Resalta la importancia de incorporar normas específicas que contemplen la obligación de los equipos de los establecimientos de albergue de articular acciones con la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia; con el Consejo de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y con los letrados patrocinantes y asesores jurídicos que asistan a los niños y jóvenes, de conformidad con las garantías mínimas de procedimiento previstas en el art. 27 de la ley 26.061.

Además entiende que en todas las situaciones, incluyendo bases de datos y trámites, las niñas, niños y adolescentes deberán ser nombrados respetando su identidad de género, por lo que se insta a que todas las dependencias en las que se registren datos de personas menores de edad deban, bajo cualquier circunstancia, respetar la identidad de género adoptada o auto percibida por quienes concurren a ser asistidos/as. En el mismo sentido, sostiene que dicho nombre deberá ser utilizado para la citación, registro, llamado y otras gestiones asociadas. Asimismo, propone que en los registros que por motivos legales o de cobertura por terceros sea imprescindible la utilización del nombre que figura en el documento de identidad se agregue siempre el nombre elegido por razones de identidad de género.

En lo que respecta al personal, la AGT entiende que las instituciones de albergue deben incorporar una relación entre la cantidad de profesionales y la cantidad de niños, niñas y adolescentes, observando como positivo los parámetros de la DGNNYA en sus Lineamientos-Procedimientos institucionales, a saber: en el caso de las convivenciales: 1 profesional cada 12 y 16 niños, niñas y adolescentes (según especificidad profesional); en el caso de convivenciales maternas: un profesional cada 10 y 12 madres (según especificidad profesional), y en el caso de atención especializada: un profesional cada 12, 16 y 20 niños, niñas y adolescente (según especificidad profesional).

La AGT considera además que debe especificarse la cantidad de operadores estipulados por DGNyA y el expreso del refuerzo a partir del horario vespertino y por franja etárea de 0 a 2 años, operadores cada 6 niños, niñas y adolescentes; especificando que los operadores que se desempeñan en la institución

durante el horario vespertino deben cumplir “guardias activas”, vale decir, permanecer en vigilia. Asimismo indica la importancia de contemplar la cantidad de horas semanales a cumplir por los profesionales (aspecto también estipulado en los lineamientos de la DGNNyA).

En cuanto a la integración del equipo profesional por disciplina, la Ley 2.881 establece un psicólogo ó psicopedagogo. En este sentido, se entiende que, si bien todo tratamiento debe efectivizarse por fuera de la institución de alojamiento, estas disciplinas son diferentes, con distinto campo de acción y no sustituibles una por otra. Es por ello que se sugiere que se mantenga el requerimiento de la presencia de un/a psicólogo/a en el equipo, tal lo dispone DGNNyA en sus lineamientos.

6. APROBACIÓN INICIAL DE LA LEY. CONCLUSIONES A PARTIR DE LA EXPERIENCIA DE LA AGT

Tras recibir las observaciones técnicas enviadas por cada uno de los organismos y consensuar los puntos pendientes, los diputados de la Comisión aprueban por unanimidad el dictamen de Comisión (Expediente Nº 2116-D-2011), aunque previamente la Comisión de Planeamiento Urbano solicita a la Subsecretaría de Planeamiento del GCBA la opinión técnica del proyecto de referencia, que sólo observa el artículo 5to, recomendando una redacción específica sobre el inc c. respecto de los planos conforme a la obra de condiciones contra incendio según lo establece la Ordenanza Nº 44.425 (BM Nº 19.287).

De esta manera quedó aprobado el texto para ser tratado en el recinto de la Legislatura.

En la sesión del día 24 de noviembre se consigue la aprobación inicial⁸⁰, y se prevé que se realice durante el año 2012 la Audiencia Pública para que definitivamente tras la doble lectura quede sancionada la norma.⁸¹

A lo largo de estos tres años hemos podido repasar los grandes trazos del proceso de discusión de los actores corresponsables del Sistema de Protección

80 Ver ANEXO 2. Proyecto de Reforma de Ley 2.881 – Con aprobación inicial - Exp.2116-D-2011

81 La Constitución de la Ciudad enumera en su artículo 89º determinadas materias sujetas a procedimientos de doble lectura entre los que se encuentra los Códigos de Planeamientos Urbano, Ambiental y de Edificación. Los requisitos para el tratamiento de temas por este procedimiento de acuerdo al artículo 90º son los siguientes: despacho previo de comisión, aprobación inicial de la Legislatura, publicación y convocatoria a audiencia pública – cuyo objeto es recibir la adhesión, rechazo u observaciones de los interesados a lo planteado en el texto aprobado. Posteriormente la comisión que dictaminó en la primera lectura elabora un nuevo despacho considerando o no las observaciones o reclamos planteados en la audiencia pública para ser tratado nuevamente por el Cuerpo legislativo.

Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes respecto de las regulaciones de la políticas de albergue para la Ciudad, en el que se han puesto de manifiesto diferentes posiciones, muchas de las cuales se han podido consensuar en función de la necesidad de contar con parámetros claros y respetuosos de la ley. El objetivo último es brindar el máximo de atención y cuidado a los niños excepcionalmente albergados, siempre acorde a sus derechos y garantizando un alto grado de calidad; estas son las cuestiones que no pueden perderse de vista a la hora de discutir un legislación. Mayor es la rigurosidad cuando se trata de programas de infancia que han constituido el modelo troncal del patronato y cuando los corresponsables estatales del sistema están inmersos en procesos de revisión.

Desde la AGT concretamente como Ministerio Público Tutelar que tiene por objeto la defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en su función de monitoreo y seguimiento y –en este caso en el diseño– de la política pública de la infancia se realizaron numerosas acciones de incidencia; elaboración y presentación de informes, participación en reuniones de comisión, respetando y acompañando el proceso legislativo con el objeto de contribuir a la regulación del accionar de un actor relevante en el Sistema de Protección Integral de Derechos de niños, niñas y adolescentes como son las ONGs que brindan servicios de atención directa a niños, niñas y adolescentes.

La AGT como organismo del Poder Judicial que tiene como misión garantizar el cumplimiento y evitar la vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires asume su responsabilidad de promover, acompañar y cuando es preciso interpelar a los Poderes Ejecutivo y Legislativo para que actúen y hagan efectivos esos derechos. En tal sentido, se reconoce la importancia de los consensos construidos en el ámbito de la Legislatura, y en particular el trabajo realizado por la Comisión Especial.

Pero es importante destacar que este proceso no ha concluido, que aún quedan aspectos para regular y es altamente recomendable continuar con el problema planteado al inicio, es decir, el de las ONGs conveniadas con el GCBA con sede en la Provincia de Buenos Aires y los municipios que la integran, que albergan niños, niñas y adolescentes cuyos derechos se vulneraron en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires y medidas de protección que han sido adoptadas por el GCBA y que son ejecutadas en instituciones de extraña jurisdicción. Continuar en esta línea de acción conlleva la posibilidad no sólo de generar estándares similares en el marco del sistema federal de protección integral de derechos, sino homologar la calidad de la atención para todos los niños, niñas y adoles-

centes, entre las cuales preocupa la separación del niño de su grupo familiar y de su centro de vida; la separación de grupos de hermanos, y las condiciones de seguridad en su alojamiento, cuestiones que finalmente están claramente establecidas en la ley 26.061 y que aún están pendientes de resolución no sólo en las regulaciones sino también la práctica cotidiana.

VI. REFLEXIONES FINALES

La participación de las organizaciones de la sociedad civil en alguna instancia de las políticas sociales no es un fenómeno nuevo. Sin embargo, la relación entre el Estado y la sociedad es profundamente diferente a partir de las reformas neoliberales y los procesos de globalización vividos en nuestro país en los últimos años.

Sin dudas, no es posible hablar indiferenciadamente de “las organizaciones de la sociedad civil”, en este caso de las ONGs dedicadas al albergue de niños, niñas y adolescentes. Éstas constituyen un universo heterogéneo y su diversidad se estructura en relación a la multiplicidad de miradas, criterios y estrategias de acción construidas por sus historias, dinámicas y experiencias.

Como es posible advertir en el desarrollo de este documento, las demandas que se articulan en el marco del Sistema de Protección Integral de Derechos (salud, educación, revinculación socio familiar, egreso, acceso a la Justicia, entre otros) no atraviesan procesos de agregación, en tanto el sujeto de la focalización (en este caso “niño o niña con derechos vulnerados”) es percibido por el sistema como un grupo carente de servicios, más que como un sujeto de derechos con posicionamiento en las relaciones sociales, económicas y políticas.

En este escenario, el Estado local opera, como marco conceptual general, desde la lógica de la neobeneficencia⁸². Este modelo, que combina filantropía con gerencia social, aparece como criterio residual y restringido de la propuesta neoliberal para la atención de los más pobres. Entonces, la culpabilización de las familias, la atribución de responsabilidades sociales a los individuos, la asignación de recursos focalizados, atomizados y desarticulados, resultan elementos estructurantes.

Es decir, aún cuando el Estado tiene obligaciones legales de asumir un rol prioritario como coordinador y regulador de las políticas públicas, su comportamiento se traduce en imágenes y prácticas sistemáticas que resultan contrarias a la perspectiva de derechos.

82 Isuani, A. (1991): “Ciudadanía o inequidad. Política social argentina en los 90”, en *PNUD*, op. cit., 1991, pp. 439-462.

De este modo, las intervenciones de las autoridades administrativas locales aún se estructuran sobre la idea de “un niño carente” y “una familia culpable”, disponiendo para ello un esquema de intervenciones que resulta inconexo, atomizado y contrario a las normativas vigentes; privilegiando respuestas imprecisas, desarticuladas y deficitarias frente a problemas multideterminados e interdependientes.

A partir del análisis de los datos relevados por el Ministerio Público Tutelar, plasmados en el presente documento, se ponen en vista las sistemáticas vulneraciones a los derechos y garantías de los niños y las niñas. Ello ocurre, entre otras causas que convergen, por la falta de articulación entre los actores intervinientes, la delegación sistemática de responsabilidades estatales en las ONGs tercerizadas, las profundas deficiencias de la oferta programática de política pública que permita el trabajo serio y sostenido para la inmediata externación de los niños, niñas y adolescentes, así como el fortalecimiento socio familiar y la generación de planes de vidas autónomos para las y los jóvenes. Así, la primera y más grave vulneración se constituye en la pérdida de excepcionalidad y transitoriedad del recurso de institucionalización.

Ello, agravado por las notables deficiencias en el control estatal de la política de institucionalización toda vez que la decisión sobre el presente y futuro de los chicos y chicas queda bajo la responsabilidad y arbitrio de las ONGs, si bien el sistema estatal de protección de derechos es el que dispone y subsidia los ingresos y estadías de los niños/as en las instituciones. Todo ello en el marco de un Estado que transfiere responsabilidades a la sociedad civil.

Estas condiciones se ven intensificadas especialmente a través de la práctica extendida de celebrar convenios con organizaciones ubicadas en la Provincia de Buenos Aires. En suma, para casi la mitad de los dispositivos de albergue localizados en otra jurisdicción, el Estado local desdibuja sus responsabilidades de fiscalización y control en un “como si” la localización geográfica lo eximiera de sus compromisos en esta materia.

No menos grave es identificar que el derecho a la revinculación sociofamiliar queda alarmantemente minimizada a la disposición de “visitas” y, en términos generales, por fuera de un plan de trabajo estratégico entre el Estado y las ONGs. En efecto, el fortalecimiento tanto familiar como de la propia autonomía de las personas menores de edad y de sus familias no se constituye en el eje rector de la política local, en contraposición con los mandatos normativos que así lo establecen. Si como mencionamos en el desarrollo del presente libro las posibilidades de garantizar el derecho a la convivencia familiar y favorecer

el egreso se ven mayoritariamente limitadas por la falta de apoyatura estatal para las familias, los y las jóvenes y su comunidad, resulta alarmante que las respuestas estatales más deficitarias –frente a la recurrencia concreta de las instituciones de albergue– justamente se evidencien para estos derechos, tendencia que se mantiene en los últimos años.

Otros fenómenos aquí detallados, como la creciente medicalización de niños, niñas y jóvenes, el incremento de la atención “especializada” y la progresiva presencia de la Justicia Nacional en detrimento de la administración local, se conjugan para sostener vigente el sistema tutelar y minorizante altamente lesivo de la condición de sujetos de derechos.

En esta lógica, imperan las voluntades de los agentes individuales, ante el déficit de un conjunto de instrumentos institucionales capaces de incidir genuinamente sobre las condiciones de vida de estos niños, niñas, jóvenes y sus familias. Entonces, la regla deviene en un accionar muy dificultoso ante la inmediatez cotidiana, sin puentes sólidos que garanticen sus derechos.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Bottini, M. (2007):** "Familias e infancias", en *Ejes conceptuales para facilitadores y equipos técnicos. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Programa Familias y Unicef Argentina*. Buenos Aires.
- Buthet, C. (2002):** "Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo y sus formas de articulación con las organizaciones de sectores pobres y el Estado", en *Congreso Nacional de Políticas Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes*, Buenos Aires.
- CELS (2007):** *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2007*, Editorial Siglo XXI, Buenos Aires.
- Isuani, A. (1991):** "Ciudadanía o inequidad. Política social argentina en los 90", en *PNUD*.
- Kornblit, A., Petracci, M. y Szulik, D. (2004):** "Las ONGs que trabajan en VIH/sida: acciones y escenario público", en *Jornadas Gino Germani. Valeria Alonso, Maceira Daniel, Silvina Ramos, Soledad Triano*, IIFCS, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires.
- Garbi, S., Grasso, C. y Moure, A. (2004-2007):** "Infancia institucionalizada: Representaciones y Prácticas profesionales". UBACyT (P001) Facultad de Psicología. Universidad de Buenos.
- Marshall, T. (2005):** *Ciudadanía y Clase Social*, Editorial Losada, Buenos Aires.
- Thwaites Rey, M. (2010):** "Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina?", en *OSAL Año XI, Nº 27*, Buenos Aires, CLACSO.
- Sautu, R. (2000):** "Los Métodos cuantitativos y cualitativos en la investigación educativa", en *Academia Nacional de Educación. Revista Nº 42*, Buenos Aires.
- Sirvent, M. (2005):** "El proceso de investigación", cuadernos de la oficina de publicaciones de la FFYL, U.B.A.
- Baquero, R. y Narodowski, M. (1994):** "¿Existe la infancia?," en *Revista del Instituto de Investigaciones de Ciencias de la Educación de la UBA*, Año 3, No 4, Buenos Aires, Miño y Dávila Impresiones.
- De Piero, S. (2003):** "La sociedad civil frente a las políticas públicas: control, beneficencia, conflicto y articulación. Actores y visiones luego de la crisis de 2001", trabajo presentado ante el *VI Congreso Nacional de Ciencia Política*, Universidad Nacional de Rosario.
- Michalewicz, A. (2010):** "Accesibilidad a la atención en salud mental de los niños, niñas y adolescentes alojados en hogares (ONG) en la CABA: problemáticas complejas e intervenciones posibles a partir de la articulación intersectorial", en *MPT comp. Diálogo Abierto*, Buenos Aires, Editorial Eudeba

Ministerio Público Tutelar (2009): "Niñez, Adolescencia y Salud Mental en la Ciudad de Buenos Aires. Informe de gestión del Ministerio Público Tutelar, periodo 2008", Buenos Aires, Eudeba.

Ministerio Público Tutelar (2010): "Niñez, Adolescencia y Salud Mental en la Ciudad de Buenos Aires Informe de gestión del Ministerio Público Tutelar, periodo 2009", Buenos Aires, Eudeba.

Ministerio Público Tutelar (2010): *Redefiniendo el rol del Asesor de Menores*, Buenos Aires, Eudeba.

Ministerio Público Tutelar (2011): "Niñez, Adolescencia y Salud Mental en la Ciudad de Buenos Aires. Informe de gestión del Ministerio Público Tutelar, periodo 2010", Buenos Aires, Eudeba.

Oszlak, O. (1997): *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*, Buenos Aires, Editorial Planeta.

NORMATIVA

- Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1990 – Ley Nacional 23.849)
- Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2007 – Ley Nacional 26.378)
- Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas (Documento aprobado por la Comisión en su 131º periodo ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008)
- Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (Adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/113, de 14 de diciembre de 1990)
- Ley Nacional 26.061 de Protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes (2006)
- Ley Nacional Nº 26.657 de Salud Mental (2010)
- Decreto Nacional Nº 415/06 reglamentario de la Ley 26.061
- Ley CABA Nº 114 de Protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes en la Ciudad de Buenos Aires (1998)
- Ley CABA 448 de Salud Mental de la Ciudad de Buenos Aires (2000)
- Ley CABA 2.881
- Ley CABA 1903 – Ley Orgánica del Ministerio Público de la Ciudad de Buenos Aires
- Ley CABA 445 de Creación del Programa "El Parador, casas abiertas para chicos de y en la calle" (2000)
- Decreto CABA 1527/2003 – Albergue excepcional y de urgencia de niños, niñas y adolescentes.
- Decreto CABA 647/2010

ANEXO 1

LEY Nº 2.881

REGULACIÓN DE LAS CONDICIONES DE HABILITACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS ESTABLECIMIENTOS U ORGANISMOS DE ATENCIÓN PARA EL CUIDADO DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN EL ÁMBITO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

SANCIÓN: 16/10/2008

PROMULGACIÓN: DE HECHO DEL 17/11/2008

PUBLICACIÓN: BOCBA Nº 3069 DEL 02/12/2008

BUENOS AIRES, 16 DE OCTUBRE DE 2008

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

Artículo 1º.- Objeto y ámbito de aplicación: La presente ley tiene por objeto regular en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires las condiciones de habilitación y funcionamiento de los establecimientos u organismos de atención para el cuidado de niñas, niños y adolescentes. Todos estos establecimientos deben desarrollar sus actividades de acuerdo a los principios enmarcados en la Ley Nº 114 y en la Ley Nº 445.

Artículo 2º.- Incorpórase al Código de Habilitaciones y Verificaciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la Sección 9, el capítulo 9.5 "Hogar de Niñas, Niños, y Adolescentes", conforme al texto que obra en el anexo I.

Artículo 3º.- Incorpórase el rubro "Hogar de Niñas, Niños, y Adolescentes" y sus clasificaciones, dentro de las actividades enumeradas en el Art. 2.1.8 del Código de Habilitaciones y Verificaciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Artículo 4º.- Sustitúyase la definición "Hogar Infantil" por "Hogar de Niñas, Niños, y Adolescentes" en la Sección 1 del Código de Planeamiento Urbano, Cap. 1.2 "Definición de Términos Técnicos", párrafo 1.2.1.1 "Relativos al Uso", inciso b) "De los tipos de Uso", por la siguiente:

"Son considerados Hogares de Niñas, Niños y Adolescentes, aquellos 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, acorde a los fines pro-

puestos en el proyecto socioeducativo elaborado por el establecimiento. Los mismos tendrán las siguientes modalidades de funcionamiento:

a) Convivencial para Niños, Niñas y Adolescentes: establecimiento no sanatorial destinado al alojamiento de carácter transitorio de niños, niñas y adolescentes con autonomía psicofísica acorde a su edad.

b) Parador para Niños, Niñas y Adolescentes: Establecimiento con idénticas características que las definidas en el Inc. a), con estadía dentro de una o varias franjas horarias, con asistencia de carácter transitorio, de acuerdo a lo establecido por la Ley 445.

c) Convivencial para Adolescentes embarazadas y/o Madres y sus Hijos: establecimiento destinado 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 circunstancialmente no pueda cubrir sus necesidades básicas en forma autónoma.

d) Convivencial de atención especializada (tratamiento de situaciones o patologías complejas): establecimiento destinado 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 art. 14 y 15 de la Ley 448.

Artículo 5°.- Realízanse en el Cuadro de Usos del Código de Planeamiento Urbano N° 5.2.1.a), Residencial, Clase C: Residencia Comunitaria, las siguientes modificaciones:

a) Sustitúyase el uso "Hogar Infantil" por "Hogar de Niñas, Niños y Adolescentes". Ley 123: S.R.E.; en cualquiera de sus modalidades expresadas en la definición del párrafo 1.2.1.1 inciso b)".

b) Agrégase la referencia "P" a los distritos de zonificación C2 y C3

c) Agrégase la referencia "C" a los distritos de zonificación R1a, R1bI, R1bII, R2a, R2b y R2bIII.

Artículo 6°.- Sustitúyase el texto del cuadro de usos N° 5.4.12.1 distrito APH1 del Código de Planeamiento Urbano, en el Agrupamiento Residencial, Clase D, Residencia Comunitaria, el uso "Hogar Infantil", por el siguiente:

"Hogar de Niñas, Niños, y Adolescentes. Ver párrafo 1.2.1.1 inciso b) del presente Código".

Artículo 7°.- Incorpórase al Código de Planeamiento Urbano el párrafo 5.5.1.13 el uso "Hogar de Niñas, Niños y Adolescentes":

a) En los distritos APH, con excepción del distrito APH1, deberá efectuarse consulta previa a la autoridad de aplicación.

b) En los distritos U de "Urbanización Determinada", se admitirá éste rubro en aquellos distritos que en materia de usos remitan a los Distritos de Zonificación del Cuadro de Usos Nº 5.2.1.a).

Artículo 8º.- Incorpórase al Código de la Edificación para la Ciudad de Buenos Aires en la Sección 7, apartado 7.5, el punto 7.5.14. "Hogar de Niñas, Niños, y Adolescentes" conforme al Anexo II.

Artículo 9º.- Fiscalización. Son materia de control de la Agencia Gubernamental de Control las condiciones edilicias, sanitarias, seguridad y funcionamiento de los establecimientos que desarrollan el rubro "Hogar de Niñas, Niños, y Adolescentes", en sus distintas modalidades.

Son de exclusiva competencia del Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y de la Dirección General de Niñez y Adolescencia, conforme las atribuciones conferidas a cada organismo, 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.

La Agencia Gubernamental de Control realizará la fiscalización en forma conjunta y simultánea con personal capacitado perteneciente al Consejo de los Derechos de Niños Niños y Adolescentes y cuando corresponda, de la Dirección General de Niñez y Adolescencia.

Artículo 10.- Sanciones. Los establecimientos destinados a la actividad "Hogar de Niñas, Niños, y Adolescentes", en cualquiera de sus modalidades, serán pasibles de las sanciones previstas en la Ley 451 y el artículo 78 de la Ley 114.

En los casos en los cuales por razones de gravedad se indique la aplicación de la sanción de clausura inmediata con desalojo de los albergados, la misma deberá ser llevada a cabo indefectiblemente en presencia de personal especializado del Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y de la Dirección General de Niñez y Adolescencia, quienes garantizarán el alojamiento seguro y el cuidado integral de los niños, niñas y adolescentes allí albergados de acuerdo a la modalidad que consideren pertinente en cada caso y a la voluntad expresa del niño, niña o adolescente.

Artículo 11.- Los organismos estatales de gestión pública que se constituyan como "Hogares de Niñas, Niños y Adolescentes" deberán ajustar sus condicio-

nes 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.

Cláusula Transitoria Primera. Establécese el plazo de 18 meses a partir de la publicación de la presente ley, para que los que se encuentren inscriptos en el registro del Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, adecuen su funcionamiento e instalaciones a lo previsto en la presente Ley.

Cláusula transitoria Segunda. Exceptúase a los Hogares de Niñas, Niños y Adolescentes, que a la fecha de la publicación de la presente Ley se encuentren funcionando en los distritos de zonificación R2aII, R2bI, R2bII, R2bIII, C2, C3II, E2, E3 y U3d de las restricciones que el Código de Planeamiento Urbano establece para las actividades que allí se desarrollen.

Artículo 12 - Comuníquese, etc.

DIEGO SANTILLI

CARLOS PÉREZ

Anexo I

HOGAR DE NIÑAS, NIÑOS, Y ADOLESCENTES**9.5.****9.5.1.** Definición de la actividad.

Se considera “Hogar de Niñas, Niños, y Adolescentes” el establecimiento que brinda servicios de alojamiento transitorio, alimentación, higiene y recreación activa o pasiva, a título oneroso o gratuito, a niños, niñas y adolescentes en un espacio convivencial acorde a los fines propuestos en el proyecto institucional bajo los principios enmarcados en el Art. 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, en el Art. 39 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la Ley Nacional 26.061 y en la Ley 114. Dichos establecimientos deberán planificar y promover la revinculación familiar y el acompañamiento de las niños, niñas y adolescentes alojados, asegurar la educación primaria, secundaria u otras modalidades educativas, capacitación laboral, atención integral de la salud, recreación y esparcimiento de acuerdo con las características del niño, niña o adolescente, utilizando los servicios públicos estatales y/o privados más cercanos al establecimiento y garantizando su atención las 24 horas del día los 12 meses del año.

9.5.2. Requisitos para la solicitud de la habilitación.

9.5.2.1. La solicitud de habilitación para esta actividad se rige por el Procedimiento Técnico Administrativo establecido en el Art. 2.1.8. del Código de Habilitaciones y Verificaciones.

9.5.2.2. Debe además presentarse ante la Autoridad de Aplicación la siguiente documentación:

a. Póliza de Seguro de Responsabilidad Civil en vigencia.

b. Constancia de Inscripción actualizada en el Registro de Organizaciones No Gubernamentales del Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

9.5.2.3. A los efectos de la habilitación y funcionamiento los Hogares de Niñas, Niños y Adolescentes deberán adoptar algunas de las modalidades previstas en el Artículo 9.5.3.1, debiendo dejar expresa constancia de la modalidad que se autoriza, al momento de otorgarse la correspondiente habilitación.

Los establecimientos podrán ser habilitados para prestación unimodal o polimodal. En el caso de que coexistan dos modalidades, éstas pueden habilitarse si cada una de ellas cuenta con acceso de ingreso y egreso independiente, con la condición de que no exista comunicación interna edilicia entre ambas actividades, además de un proyecto institucional para cada modalidad.

En toda la documentación oficial de los hogares deberá consignarse expresamente la/s modalidad/es que se habilita/n.

9.5.3. Condiciones Generales de Funcionamiento.

9.5.3.1. Los establecimientos pueden habilitarse de acuerdo a las siguientes modalidades:

a. Convivencial para Niños, Niñas y Adolescentes: establecimiento no sanatorial destinado al alojamiento de carácter transitorio de niños, niñas y adolescentes con autonomía psicofísica acorde a su edad.

b. Parador para Niños, Niñas y Adolescentes: Establecimiento con idénticas características que las definidas en el Inc. a), con estadía dentro de una o varias franjas horarias, con asistencia de carácter transitorio, de acuerdo a lo establecido por la Ley 445.

c. Convivencial para Adolescentes embarazadas y/o Madres adolescentes y sus hijos: establecimiento destinado al alojamiento transitorio de adolescentes embarazadas y adolescente madres y sus hijos, con autonomía psicofísica, que se encuentren en situación de vulnerabilidad o desvinculadas de su núcleo familiar, o circunstancialmente no puedan cubrir sus necesidades básicas en forma autónoma.

d. Convivencial de Atención Especializada (tratamiento de situaciones o patologías complejas): establecimiento destinado al alojamiento transitorio de niñas, niños y adolescentes que requieran, en el espacio institucional convivencial, mayor contención y seguimiento profesional que el requerido para las modalidades a), b) y c), y que contemple para sus residentes o alojados un tratamiento específico, pero que no requiera internación en un establecimiento de salud.

9.5.3.2. Población destinataria.

La población destinataria de los establecimientos "Hogares de niñas, niños y adolescentes" en todas sus modalidades son niños, niñas y adolescentes de 0 a

18 años que se encuentran desvinculados de su grupo familiar o momentáneamente separados de su grupo de pertenencia.

En los casos que considere necesario, la autoridad que corresponda, podrá autorizar la permanencia de los/as beneficiarios/as hasta los 21 años de edad.

9.5.3.3. Personal.

Los Hogares de Niñas, Niños y Adolescentes deberán contar con equipos interdisciplinarios de profesionales adecuadamente capacitados con formación específica en disciplinas sociales, culturales y recreativas, con el propósito de implementar y desarrollar un proyecto institucional socioeducativo que promueva estrategias de egreso, seguimiento personalizado de cada residente y la revinculación y fortalecimiento familiar y comunitario, cuya supervisión será competencia del o de los organismos competentes conforme lo establecido en la Ley 114. El objetivo del personal de los Hogares de Niñas, Niños y Adolescentes será dar cumplimiento a los derechos y garantías que emanan de la Ley 114 en virtud de lo establecido en su artículo 72; informando a los niños, niñas y adolescentes respecto de los derechos de los que gozan.

No podrán desempeñarse en los Hogares de Niñas, Niños y Adolescentes quienes acrediten deuda alimentaria en el certificado expedido por el Registro de Deudores Alimentarios; ni quienes acrediten en el certificado expedido por el Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal delitos contra las personas, contemplados en el Libro Segundo, Título I, Capítulos I, II, III, V y VI del Código Penal, delitos contra la integridad sexual, contemplados en el Libro Segundo, Título III del Código Penal; delitos contra el estado civil, contemplados en el Libro Segundo, Título IV, Capítulo II del Código Penal, o delitos contra la libertad, contemplados en el Libro Segundo, Título V, Capítulo I del Código Penal.

Aquellas personas que se encuentren procesadas por alguno de los delitos enumerados anteriormente sólo podrán desempeñarse en tareas administrativas y/o de mantenimiento que de ningún modo impliquen contacto con los niños, niñas y adolescentes alojados en los hogares.

Los Hogares de Niñas, Niños y Adolescentes deberán contar con el siguiente personal:

a. Equipo Directivo.

Los Hogares de Niñas, Niños y Adolescentes, deberán ser dirigidos por un Director/a, especializado/a en temas de infancia, con título universitario o terciario afín a la actividad o prestaciones desarrolladas. En caso de no poseer tí-

tulo universitario o terciario deberá acreditar fehacientemente más de cinco (5) años de experiencia en tareas u actividades iguales o relacionadas.

Es responsabilidad del Director/a garantizar a los niños, niñas y adolescentes albergados, un espacio institucional socioeducativo convivencial de puertas abiertas, donde puedan desarrollar una vida cotidiana socialmente integrada y un desarrollo intelectual en el marco de una socialización comunitaria con inclusión de sus vínculos y referentes familiares.

El Director/a tiene la obligación de brindar cualquier otro servicio específico que haga a la atención integral de los niños, niñas y adolescentes, en aquellos casos que resulte necesario por la situación particular de cada alojado o por expresa indicación de los organismos de derivación o monitoreo.

El Director/a es responsable, solidariamente, con el titular de la institución, del cumplimiento de las obligaciones expresadas en el presente ordenamiento y de cualquier otra normativa reglamentaria o complementaria que se dicte.

b. Equipo Profesional mínimo.

Un Licenciado/a en Trabajo Social, Asistente Social o Lic. En Servicio Social

Un Licenciado/a en Psicología o Lic. En Psicopedagogía

Un Profesional o Profesor en área educativa.

Un Médico, obligatorio solo para la modalidad establecida en 9.5.3.1, inciso d).

c. Equipo Técnico.

Dos Operadores que deberán poseer título secundario con capacitación en infancia 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.

d. Equipo Auxiliar.

Un Personal Auxiliar de cocina.

Un Personal Auxiliar de limpieza, ropería y mantenimiento.

e. Los establecimientos Hogar de Niñas, Niños, y Adolescentes en las modalidades 9.5.3.1. a), b) y c) deberán contar como mínimo en forma permanente durante las 24 horas, los 12 meses del año, con dos (2) personas integrantes de alguna de las categorías enunciadas en los puntos 9.5.3.3. b) y c).

f. Los establecimientos Hogar de Niñas, Niños, y Adolescentes las modalidades 9.5.3.1 d) deberán contar como mínimo en forma permanente durante las 24

horas, los 12 meses del año, con tres (3) personas integrantes de alguna de las categorías enunciadas en los puntos 9.5.3.3. b) y c).

9.5.3.4. Capacidad.

La capacidad de alojamiento permitida en los establecimientos habilitados como Hogares de Niñas, Niños, y Adolescentes se ajustará a las siguientes pautas:

a. Para las modalidades establecidas en el 9.5.3.1, incisos a) y c) será no menor a (5) cinco y hasta un máximo de treinta (30) residentes.

b. Para las modalidades establecidas en 9.5.3.1, inciso b) será no menor a (5) cinco y hasta un máximo de treinta (30) concurrentes diurnos, pudiendo permitir el descanso nocturno de hasta un máximo de veinte (20) residentes.

c. Para las modalidades establecidas en el 9.5.3.1, incisos d) será no menor a cinco (5) y hasta un máximo de veinticinco (25) residentes.

d. Para las modalidades establecidas en el Artículos 9.5.3.1. incisos a), c) y d), la cantidad máxima de residentes o alojados variará de acuerdo a la superficie de los locales destinados a dormitorios y comedor con que cuente el establecimiento, siempre dentro de los mínimos y máximos establecidos en los incisos a) y c).

e. Para la modalidad establecida en el Artículo 9.5.3.1, inciso b) la cantidad máxima de residentes o alojados variará de acuerdo a la superficie de los locales con destino a sala de estar y/o comedor que posea el inmueble. Si se permitiera el descanso nocturno de los residentes, se determinará, a tal efecto, la capacidad máxima permitida, conforme a la superficie que posea el establecimiento, destinada a dormitorios siempre dentro de los mínimos y máximos establecidos en el inciso b).

f. Los establecimientos con población mixta deberán tener en cuenta para el cálculo de la capacidad, las habitaciones destinadas a niños, niñas y a adolescentes, siempre que el establecimiento no atendiera exclusivamente el alojamiento de personas de un mismo sexo o edad determinada.

9.5.3.5. Condiciones de Habitabilidad.

El establecimiento, así como también los muebles, enseres, colchones, ropa de cama, vajilla y utensilios que en el mismo existan deberán encontrarse en per-

fecto estado de higiene y conservación. Los artefactos sanitarios deberán conservarse en perfectas condiciones de funcionamiento y uso.

En los patios, corredores o pasillos, escaleras, servicios sanitarios, medios de acceso y egreso, no deberán existir objetos que impidan su fácil circulación y uso.

Se prohíbe la existencia de servicios sanitarios destinados a los residentes en comunicación directa con los dormitorios o con dependencias del personal del establecimiento.

9.5.3.6. Documentación obligatoria.

Los establecimientos deben poner a disposición de los organismos de control la siguiente documentación:

9.5.3.0.1. Documentación obligatoria del establecimiento.

a. Habilitación comercial expedida por la Dirección General de Habilitaciones y Permisos, o quien en el futuro la reemplace.

b. Planos de habilitación visados por la Dirección General de Habilitaciones y Permisos, o quien en el futuro la reemplace.

c. Planos Conforme a Obra de Condiciones Contra Incendio aprobados y visados por la Dirección General de Fiscalización de Obras y Catastro, o quien en el futuro la reemplace.

d. Libro Registro de Inspecciones, conforme lo establecido en el artículo 15 del presente Código.

e. Plan de evacuación aprobado por la autoridad competente.

f. Certificación de la realización de simulacro de evacuación, semestrales, emergencias o catástrofes emitido por la autoridad competente.

g. Constancia de Inscripción en el Registro del Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

h. Certificado de desinfección mensual del inmueble, extendido por empresa debidamente autorizada.

i. Certificado semestral de Limpieza y Desinfección integral de tanques de agua para consumo humano – Ordenanza 45.593 (BM 19243) y su Decreto Reglamentario 2045-93 (BM19755)

j. Póliza de seguro de responsabilidad civil en vigencia.

Los Hogares de Niñas, Niños y Adolescentes deben exhibir en lugar visible dentro del área administrativa del establecimiento, el certificado de habilitación y el plano de evacuación.

9.5.3.6.2. Documentación obligatoria que la institución deberá poseer del personal.

El Legajo del Personal de la institución deberá incluir:

a. Fotocopia certificada de los títulos y/o constancias de experiencia laboral en la temática de infancia y adolescencia.

b. Libreta sanitaria, extendida por establecimiento hospitalario oficial y renovable anualmente.

c. Certificado Psicológico por el organismo correspondiente dependiente del Ministerio de Salud.

d. Certificado expedido por el Registro de Deudores/as Alimentarios/as o Morosos/as.

e. Certificado expedido por el Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal.

La reglamentación definirá las medidas a adoptar en aquellos casos en los que el personal no cumplimente con los requisitos arriba mencionados.

9.5.3.6.3. Documentación obligatoria que la institución deberá poseer de los niños, niñas y adolescentes alojados.

a. Para las modalidades establecidas en 9.5.3.1. a), c) y d), legajo personal de los alojados, debidamente foliado en orden cronológico, deberá incluir:

1. Datos personales, indicando el nombre por el cual el niño, niña o adolescente desea ser llamado/a cuando éste fuera distinto del consignado en su documento de identidad, a fin de asegurar el respeto por su identidad de género.

2. Documentación personal: partida de nacimiento, documento de identidad, plan de vacunación, boletines escolares.

3. Ficha de seguimiento de su historia de vida en los aspectos médicos, educativos, vinculares y sociales.

4. Ficha de seguimiento de los aspectos psico-físicos con la respectiva constancia de atención, debidamente firmada por el profesional actuante y con fecha de su intervención.

5. Nota de derivación de organismos oficiales o comunicación a la Asesoría General Tutelar del Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires del ingreso del niño, niña o adolescente al Hogar.

6. Toda otra documentación que haga a la identidad, y a la historia del niño, niña o adolescente alojado.

b. Para la modalidad establecida en 9.5.3.1. b), el legajo personal de los alojados contará con los siguientes datos personales: Nombre, Apellido, Número de Documento de Identidad, Sexo, Edad, Nacionalidad y Fecha de Ingreso. Deberá indicarse el nombre por el cual el niño, niñas o adolescente desea ser llamado/a cuando éste fuera distinto del consignado en su documento de identidad, a fin de asegurar el respeto por su identidad de género.

c. Todos los establecimientos deberán contar con un libro foliado de registro permanente y actualizado de los niños, niñas y adolescentes que se albergan o concurren al mismo debiendo consignar nombre, apellido, edad, sexo, nacionalidad, fecha de ingreso y egreso, documento de identidad, y domicilio de los padres o los responsables, lugar de procedencia y el organismo oficial que haya efectuado la derivación. El libro de registro de niñas, niños y adolescentes de cada hogar deberá estar rubricado por el Consejo de de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

9.5.3.7. Compatibilidad de la actividad.

Los locales afectados a este servicio deberán serlo en forma exclusiva, no pudiendo ser destinados a otros usos, con excepción de la vivienda del personal que intervenga directamente en la atención del mismo.

En aquellos predios en que se encuentren locales con otros usos afines o relacionados, ya sea por temática o dependencia institucional, los mismos deberán contar con accesos de ingreso y egreso independientes del Hogar de Niñas, Niños, y Adolescentes y no deberá existir comunicación interna entre poblaciones de ambos establecimientos.

9.5.4. Condiciones de seguridad.

- a) El establecimiento deberá poseer instalación de gas aprobada y cumplir con la Disposición que la autoridad competente indique. A su vez, contarán con detector de humo en dormitorios y sala de estar y/o comedor.
- b) Los espacios al vacío en plantas altas deberán contar con protección de cerramiento no inferior a 1,80m de altura.
- c) En lugar accesible tendrán ubicado un botiquín de primeros auxilios, con cerramiento de seguridad.

7.5.14.0. HOGAR DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

7.5.14.1. Locales de un Hogar de niñas, niños y adolescentes:

a. De carácter obligatorio

- Dirección o Administración del establecimiento.
- Sala de Estar (también podrá utilizarse como comedor)
- Cocina.
- Servicios sanitarios para los residentes.
- Servicios sanitarios para el personal.

b. De carácter obligatorio condicionado:

- Dormitorios

c. Locales de carácter optativo:

- Depósito de comestibles.
- Depósitos de ropa sucia y de ropa limpia.

7.5.14.2. Dirección o Administración del establecimiento:

Sus dimensiones mínimas y condiciones de iluminación y ventilación, deberán dar cumplimiento a lo establecido para los locales de primera clase en los puntos 4.6.1.1, 4.6.3.1, y 4.6.4.2 del presente Código.

7.5.14.3. Dormitorios

Sus dimensiones mínimas y condiciones de iluminación y ventilación, deberán dar cumplimiento a lo establecido para los locales de primera clase en los puntos 4.6.1.1, 4.6.3.1 y 4.6.4.2 del presente Código.

La capacidad de ocupación será a razón de 15 m³/mínimo por cada dos personas:

Superficie mínima: 9m²

Lado mínimo: 2,50 m

Altura mínima: 2,60 m

7.5.14.3. Sala de Estar-Comedor

Sus dimensiones mínimas y condiciones de iluminación y ventilación, deberán dar cumplimiento a lo establecido para los locales de primera clase en los puntos 4.6.1.1 y 4.6.4.2 del presente Código.

Superficie mínima = 16 m²

Lado mínimo = 3,00 m

Altura mínima = 2.60 m

Se aplicará para el cálculo de la capacidad correspondiente lo dispuesto en 4.7.2.1 inciso d) del presente Código de Edificación (factor de ocupación). La superficie resultante podrá satisfacerse con uno o más locales, con este destino, de superficie no menor a 10 m² cada uno.

7.5.14.4. Cocina

Trabajando hasta 2 personas deberán dar cumplimiento a las exigencias mínimas establecidas para los locales de segunda clase. Trabajando tres o más personas cumplirán lo dispuesto para locales de tercera clase, de acuerdo a lo establecido en 4.6.1.1, 4.6.4.2, 4.6.4.3 y 4.6.4.4 del presente Código de Edificación.

Sobre los artefactos destinados a la cocción de alimentos, deberá instalarse una campana dotada de dispositivo de extracción forzada, conectada al ambiente exterior, que asegure la evacuación de humos, vapores, gases y olores.

El mobiliario y el equipo deberán ser diseñados y construidos de manera que permita su fácil limpieza, evitándose la acumulación de suciedad en uniones o encuentros.

Los productos perecederos deberán depositarse en heladeras o cámaras frigoríficas.

Paredes: totalmente revocadas, alisadas, pintadas o blanqueadas. Deberán contar con un revestimiento de azulejos u otro material similar impermeable, lisos o invulnerables a roedores, de fácil limpieza, hasta una altura no menos de 2.10m medidos desde el solado.

Cielorrasos: revocados, alisados, enduidos en yeso, pintados o blanqueados.

Piletas: deberán ser de material impermeable liso o de acero inoxidable, de medidas no inferiores a 0.60m de largo, a 0.40m de ancho y 0.30m de profundidad, con servicio de agua caliente y fría.

Pisos: serán de mosaicos, baldosas, o material similar, que permita su fácil limpieza e invulnerable a roedores.

Ventanas: con mosquitero

7.5.14.5. Servicios sanitarios para residentes:

a. En los Hogares de Niñas Niños y Adolescentes que cuenten con dormitorios, los servicios de salubridad se instalarán de acuerdo al siguiente detalle:

Núcleo mínimo (NM) que consta de un (1) lavabo, un (1) inodoro, un (1) bidet y una (1) ducha o bañera

Hasta 6 personas: 1NM

De 6 a 15 personas: 2NM

De 16 a 25 personas: 3NM

b. En aquellos Hogares que no posean dormitorios, será de aplicación lo dispuesto en el artículo 4.8.2.3 del presente Código. Cuando cuente con dormitorios será de aplicación lo estipulado en el inciso a) del presente.

Los inodoros, duchas y lavabos deberán ser instalados en compartimientos independientes entre sí. Estos compartimientos tendrán un lado mínimo de 0.75 m y un área mínima de 0.81 m² por artefacto y en los demás aspectos se ajustarán a las disposiciones del Código de la Edificación (Capítulos y respetando lo establecido en 4.6.3.2, 4.7.1.8, y 4.8.2.1 "Del proyecto de las instalaciones complementarias") que les sean de aplicación.

Las duchas y lavabos tendrán servicio de agua fría y caliente con canilla mezcladora.

Los materiales y los revestimientos deberán ser apropiados para facilitar una correcta limpieza y desinfección.

Deberán asegurar la privacidad de los residentes.

7.5.14.6. Servicios sanitarios para el personal

Deberán ajustarse a lo establecido en el parágrafo 4.8.2.3 del presente Código.

7.5.14.7. Depósito de comestibles

Cuando se habiliten locales para la guarda de comestibles o bebidas envasadas, éstos deberán tener paredes revocadas y blanqueadas; sus pisos serán de material que permita su fácil lavado. Los productos no envasados en vidrio o metal deberán depositarse en tarimas de una altura de 0.40 m como mínimo, que permita la limpieza del solado. Estos locales deberán dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en la Ley 11.843. Responderán a lo normado para locales de cuarta clase en 4.6.1.1, 4.6.3.1 y 4.6.5.3 del presente Código.

7.5.14.8. Depósitos de ropa sucia y limpia.

Cuando se habiliten locales para estos fines deberán dar cumplimiento a lo normado al respecto para los locales de cuarta clase en 4.6.1.1, 4.6.3.1 y 4.6.5.3 del presente Código.

Sus paredes deberán estar revestidas con material impermeable y que permita su fácil limpieza, hasta dos metros de altura.

7.5.14.9. Condiciones de seguridad.

a. Deberá dar cumplimiento a lo establecido en la Sección 8, Capítulo 10: "De las Instalaciones Eléctricas", específicamente en 8.10.1.3 "Normas de Seguridad de Instalaciones Eléctricas".

b. En estos establecimientos deberá cumplimentarse lo normado en la Condición C 11 del Capítulo 4.12.

c. Deberá dar cumplimiento al 4.6.6.1. (Instalaciones Eléctricas de Iluminación en Circulaciones).

d. Deberán dar cumplimiento al 8.10.1.21. (Obligatoriedad de la Instalación de Interruptores Diferenciales).

e. En caso de poseer instalado un equipo de transporte vertical deberá respetarse la ordenanza 27.228 (instalación y habilitación), 49.308 (oblas y conservación) y la Ley 962, modificatorias del Código de la Edificación de la Ciudad de Buenos Aires.

7.5.14.10 Escaleras y medios de salida

Deberán ajustarse a lo establecido en los capítulos 4.6 "De los locales" y 4.7 "De los medios de salida"

Las dimensiones de los medios de salida deberán proporcionarse en base al factor de ocupación establecido en el art. 4.7.2.1.

7.5.14.11 Prevención contra incendios

Se ajustará a lo normado en las prevenciones S2, C1, C9 y E8 (E1) según Capítulo 4.12.1.2 "Cuadro de prevenciones contra incendios"

ANEXO 2

REFORMA DE LEY Nº 2.881

APROBACIÓN INICIAL: 24/11/2011

PROYECTO DE LEY

EXP.2116-D-2011

Artículo 1º: Modifíquese el inciso d) del artículo 4to. de la Ley 2881, que quedará redactado de la siguiente forma:

“d) Convivencial de atención especializada: establecimiento destinado 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 art. 14 y 15 de la Ley 448.”

Artículo 2º: Modifíquese el artículo 9 de la Ley 2881 que quedará redactado de la siguiente forma:

“Artículo 9º.- Fiscalización y Supervisión: Son materia de control de la Agencia Gubernamental de Control las condiciones edilicias, sanitarias, seguridad y funcionamiento de los establecimientos que desarrollan el rubro “Hogar de Niñas, Niños, y Adolescentes”, en sus distintas modalidades.

Es de exclusiva competencia del Consejo de los Derechos de Niños, Niñas 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.

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 niños, niñas 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, fijaran anualmente un cronograma de fiscalización y supervisión simultáneas, que incluya al menos, dos visitas a cada uno de los hogares de Niñas, Niños y Adolescentes, 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. Los tres organismos acordarán un protocolo que garantice entre ellos la comunicación fehaciente de las acciones de fiscalización y supervisión realizadas, las anomalías registradas y los plazos de enmienda otorgados."

Artículo 3e: Modifíquese el inciso d) del artículo 9.5.3.1 del Capítulo 9.5 "Hogar de niños, niñas y adolescentes" de la Sección 9 del Código de Habilitaciones y Verificaciones, el que quedará redactado de la siguiente forma:

"d) Convivencial de Atención Especializada: establecimiento destinado al alojamiento transitorio de niñas, niños y adolescentes que requieran, en el espacio institucional convivencial, mayor contención y seguimiento profesional que el requerido para las modalidades a), b) y c), y que contemple para sus residentes o alojados un tratamiento específico, pero que no requiera internación en un establecimiento de salud, de acuerdo a lo establecido por los art. 14 y 15 de la Ley 448."

Artículo 4e: Realícense en el artículo 9.5.3.3 del Capítulo 9.5 "Hogar de niños, niñas y adolescentes" de la Sección 9 del Código de Habilitaciones y Verificaciones, las siguientes modificaciones:

Modifíquese su tercer párrafo, el que quedará redactado de la siguiente forma:

"Aquellas personas que resulten ser procesadas mientras prestan servicios en un Hogar de Niñas, Niños y Adolescente, serán preventivamente separadas de su puesto hasta que se resuelva su situación"

Modifíquese el último párrafo del inciso a) que quedará redactado de la siguiente forma:

"El/la titular de la institución es responsable de las obligaciones expresadas en el presente ordenamiento y de cualquier otra normativa reglamentaria o complementaria que se dicte."

Modifíquese el inciso c) que quedará redactado de la siguiente forma:

"c) Equipo técnico. Dos operadores/as que deberán poseer título secundario, estudios acreditados en temáticas afines a su tarea y experiencia de trabajo

comprobada con niños, niñas y adolescentes. En caso de ser modalidad mixta el hogar deberá contar con un/a operador/a para cada sexo por turno.”

Agréguese como inciso g) el siguiente párrafo:

“g) En todas las modalidades de Hogares de niñas, niños y adolescentes, se contemplará la presencia de 1 (un/a) operador/a cada 6 (seis) niños/as durante las 24 horas para la atención de niños/as hasta los 3 (tres) años de edad

Agréguese el siguiente párrafo:

“Los contratos celebrados con el personal lo serán conforme las modalidades previstas en la ley de contrato de trabajo (L. 20744) y de la Ley de Empleo (L. 24.013) y normas concordantes”.

Artículo 5º: Modifíquense los incisos c), e) y f) del punto 9.5.3.6.1., del artículo 9.5.3.6 correspondiente al Capítulo 9.5 “Hogar de niños, niñas y adolescentes” de la Sección 9 del Código de Habilitaciones y Verificaciones, los que quedarán redactados de la siguiente forma:

“c) Planos conforme a Obra de Condiciones contra Incendio, según las condiciones fijadas en el Cap. 4.12, apartado 4.12.2.3 del Código de Edificación. Condiciones generales de extinción.”

“e) Plan de evacuación aprobado por la autoridad competente, conforme la Ley 1346 y la disposición Nº 2202/DGDCIV/10”

“f) Certificación de la realización de simulacro de evacuación, semestrales, emergencias o catástrofes emitido por la autoridad competente, conforme la ley 1346 y la disposición Nº 2202/DGDCIV/10”

Artículo 6º: Modifíquense los incisos d) y e) del punto 9.5.3.6.2. correspondiente al Capítulo 9.5 “Hogar de niños, niñas y adolescentes” de la Sección 9 del Código de Habilitaciones y Verificaciones, los que quedarán redactado de la siguiente forma:

“d) Certificado expedido por el Registro de Deudores/as Alimentarios/as o Morosos/as, que deberá actualizarse anualmente”

“e) Certificado expedido por el Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal, que deberá actualizarse anualmente”.

Agréguese al punto 9.5.3.6.2 del artículo 9.5.3.6 correspondiente al Capítulo 9.5 “Hogar de niños, niñas y adolescentes” de la Sección 9 del Código de Habilitaciones y Verificaciones el siguiente párrafo:

“Toda persona que desempeñe en la institución tareas rentadas o voluntarias en contacto con las niñas, niños o adolescentes allí alojados deberá presentar la documentación prevista en los incisos d) y e) del presente artículo.”

Artículo 7º: Agréguese la referencia "P" a los distritos de zonificación R2a, R2b y R2bIII en el Rubro Hogar de niños, niñas y adolescentes, Residencial Clase C: Residencia Comunitaria, del Cuadro de Usos del Código de Planeamiento Urbano N° 5.2.1.a)

Artículo 8º: Modifíquese el segundo párrafo del punto 7.5.14.3. "Dormitorios", del artículo 7.5.14 "Hogar de Niñas, Niños y Adolescentes" correspondiente al apartado 7.5 de la Sección 7 del Código de la Edificación para la Ciudad de Buenos Aires, el que quedará redactado de la siguiente forma:

"La capacidad de ocupación será a razón de 15m³/mínima por cada dos personas. Para niños/as de hasta 3 (tres) años de edad el máximo permitido será de hasta 9 (nueve) cunas en un mismo dormitorio, en las que podrá alojarse igual número de niños/as. Si se tratara de niños/as y adolescentes mayores de dicha edad, el máximo permitido será de hasta 6 (seis) camas en un mismo dormitorio, en las que podrá alojarse igual número de niños/as o adolescentes"

Modifíquese el último párrafo del punto 7.5.14.3. "Sala de Estar –Comedor" del artículo 7.5.14 "Hogar de Niñas, Niños y Adolescentes" correspondiente al apartado 7.5 de la Sección 7 del Código de la Edificación para la Ciudad de Buenos Aires, el que quedará redactado de la siguiente forma:

"La capacidad de ocupación será a razón de 3m²/mínimo por persona alojada en el establecimiento. La superficie resultante podrá satisfacerse con uno o más locales, con este destino, de superficie no menor a 10m² cada uno.

Artículo 9º: Modifíquese el punto 7.5.14.5 "Servicios sanitarios para residentes" del artículo 7.5.14 "Hogar de Niñas, Niños y Adolescentes" correspondiente al apartado 7.5 de la Sección 7 del Código de la Edificación para la Ciudad de Buenos Aires, el que quedará redactado de la siguiente forma:

"7.5.14.5. a) En los Hogares de Niñas Niños y Adolescentes que cuenten con dormitorios, los servicios de salubridad se instalarán de acuerdo a la cantidad de personas que puedan alojarse según la capacidad de ocupación, según la cantidad de artefactos que se indica a a continuación:

Inodoros, lavabos y duchas o bañaderas

Hasta 5 personas: 1 (uno)

De 6 a 10 personas: 2 (dos)

De 11 a 15 personas 3 (tres)

De 16 a 20 personas 4 (cuatro)

De 21 a 30 personas 5 (cinco)

Se dispondrá de un bidet por cada dos inodoros, con un mínimo de una unidad de cada artefacto.

b) En aquellos Hogares que no posean dormitorios, será de aplicación lo dispuesto en el punto 7.5.14.6. del presente Código

Los compartimientos en los que se instalen los inodoros, duchas y lavabos deberán ajustarse a las disposiciones del Código de la Edificación (Capítulos y respetando lo establecido en 4.6.3.2., 4.7.1.8. y 4.8.2.1. "Del proyecto de las instalaciones complementarias") que les sean de aplicación.

Las duchas y lavabos tendrán servicio de agua fría y caliente con canilla mezcladora.

Los materiales y los revestimientos deberán ser apropiados para facilitar una correcta limpieza y desinfección.

Incorpórese al punto 7.5.14.5 del artículo 7.5.14 "Hogar de Niñas, Niños y Adolescentes" correspondiente al apartado 7.5 de la Sección 7 del Código de la Edificación para la Ciudad de Buenos Aires, el siguiente párrafo:

"Quedan exceptuadas las sedes de aquellas instituciones que a la fecha de publicación de la presente Ley hayan iniciado los trámites de habilitación como Hogar de niñas, niños y adolescentes ante los órganos competentes. La excepción no regirá en el caso de que se modifique la sede en la que se desarrollan las actividades."

Artículo 10º: Modifíquese el punto 7.5.14.6 "Servicios sanitarios para el personal" del artículo 7.5.14 "Hogar de Niñas, Niños y Adolescentes" correspondiente al apartado 7.5 de la Sección 7 del Código de la Edificación para la Ciudad de Buenos Aires, el que quedará redactado de la siguiente forma:

"El número de servicios de salubridad será proporcionado al número de personas que trabajen en el establecimiento:

-Cuando el total de personal no exceda de 10, habrá 1 retrete y 1 lavabo.

-Más de 10 y hasta 20 personas, habrá 2 retretes, dos lavabos 1 orinal.

-Se aumentará: 1 retrete por cada 20 personas o fracción de 20; 1 lavabo y 1 orinal por cada 10 personas o fracción de 10.

En ningún caso estos servicios sanitarios se encontrarán en contacto directo con los dormitorios de niñas, niños y adolescentes."

Artículo 11º: Modifíquese el punto 7.5.14.11 "Prevención contra incendios" del artículo 7.5.14 "Hogar de Niñas, Niños y Adolescentes" correspondiente al apartado 7.5 de la Sección 7 del Código de la Edificación para la Ciudad de Buenos Aires, el que quedará redactado de la siguiente forma:

"Se ajustará a lo normado en las prevenciones S2, C1, y E8 (E1) según Capítulo 4.12.1.2 "Cuadro de prevenciones contra incendios"

Art 12º: Comuníquese

FUNDAMENTOS

Señor vicepresidente:

El presente proyecto de Ley tiene por objeto modificar la Ley 2881 sobre Condiciones de Habilitación y Funcionamiento de los Establecimientos u Organismos de Atención para el Cuidado de Niñas, Niños y Adolescentes en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como el Código de Habilitaciones y Verificaciones, el Código de Planeamiento Urbano y el Código de la Edificación de la Ciudad de Buenos Aires, en los aspectos referidos a Hogares de Niños, niñas y adolescentes, reformando su texto en virtud del trabajo realizado en el marco de la Comisión Especial de Estudio y Revisión de la Ley 2881 en torno de la pertinencia y factibilidad de cumplimiento de los requisitos de la norma.

Sobre la creación de la mencionada Comisión Especial, cabe señalar que en el mes de marzo de 2010, una serie de Organizaciones No Gubernamentales autodenominadas "Red de Hogares de la Ciudad", realizó una presentación en la que se solicitaba la extensión en doce (12) meses adicionales del plazo original de dieciocho (18) meses previsto en la Cláusula Transitoria Primera de la Ley 2881, 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 Cláusula Transitoria Primera de la Ley 2.881, fue creada mediante Resolución Nº 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"*

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en su Capítulo Décimo, reconoce a los niños, niñas y adolescentes, como sujetos activos de sus derechos y les garantiza su protección integral.

Por su parte, la Ley Nº 114 tiene por objeto garantizar la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, reconociendo especialmente en su Título IV, Capítulo Tercero, como Organismos de Atención a los organismos estatales y organizaciones no gubernamentales, que desarrollen programas o servicios de atención a los mismos.

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 de Niños, niñas

y Adolescentes” con diversas modalidades de acción. 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.

Retomando estos lineamientos, el proceso de revisión integral de la Ley 2881 realizado por la citada Comisión Especial, trabajó en el diagnóstico acerca de los aspectos de la norma a modificar. Para ello fueron convocadas y se les solicitó opinión técnica a las dependencias del GCBA y el Poder Judicial de la CABA vinculadas con la implementación, fiscalización y seguimiento de la norma: Asesoría General Tutelar; Subsecretaría de Promoción Social; Consejo de Derechos de Niñas, niños y adolescentes y Agencia Gubernamental de Control, así como a la totalidad de los Hogares de Niños, Niñas y Adolescentes con los que la Dirección General de Niñez y Adolescencia ha suscripto convenio.

Luego se trabajó sobre los puntos identificados así como en el análisis normativo de leyes vinculadas a la cuestión, tras lo cual se ha arribado de manera consensuada al presente proyecto, que se fundamenta del siguiente modo:

En relación al artículo 4to de la Ley 2881 se propone modificar el inciso d) delimitando el tipo de atención y su competencia conforme las características de la modalidad de atención terapéutica de los Hogares de Niños, Niñas y Adolescentes, las competencias previstas para la Subsecretaría de Promoción Social del GCBA en los artículos 14 y 15 de la Ley 448 y el traspaso de centros anteriormente conveniados con el Ministerio de Desarrollo Social al área de Salud Mental del Ministerio de Salud, en virtud del Decreto 647/10

En lo que respecta al artículo 9º de la Ley 2881, se plantea una modificación sustancial respecto 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.

Respeto del Capítulo 9.5 “Hogar de niñas, niños y adolescentes” de la Sección 9 del Código de Habilitaciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se realizan las siguientes modificaciones.

En el inciso d) del artículo 9.5.3.1 se incluye el criterio sustentado en el cuerpo de la ley en relación a la modalidad "Convivencial de Atención Especializada".

Asimismo, se introducen las siguientes modificaciones al artículo 9.5.3.3 del Capítulo 9.5, Sección 9 del mencionado Código:

En primer término, se limita temporalmente la posibilidad de prestación de servicios dentro de las instituciones a personas procesadas por los delitos enumerados en los Títulos I, Capítulos I, II, III, V y VI, en el Título III y el Título IV del Código Penal.

Al respecto se tuvo en cuenta la aplicación de la Ley 114, norma especial que rige la materia. El artículo 2º de la citada normativa establece como principio rector el denominado interés superior del niño, estableciendo además medidas de efectivización y objetivos para garantizar el cumplimiento de los derechos y garantías de los niños niñas y adolescentes fijados en nuestra Constitución Nacional, Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, y tratados internacionales con jerarquía constitucional. Sin desconocer el principio de inocencia que surge implícito del artículo 18 de la Constitución Nacional, se considera que existen dos valores o derechos en pugna: por una parte el principio de inocencia de una persona sometida a proceso -algunas veces injustamente- y por otra el derecho que tienen los niños, niñas y adolescentes a que no designe para su cuidado, alimentación e higiene, a personas procesadas por delitos graves contra la vida, la integridad sexual o la libertad personal, conforme el principio de protección integral.

Cabe aclarar que la inhabilidad propuesta opera únicamente para el desempeño de funciones en los Hogares mientras la persona se encuentre procesada, de modo que no constituye una condena, sino una medida de prevención y protección de los niños, niñas y adolescentes que de ningún modo afecta las garantías constitucionales de/de la imputado/a que rigen en el ámbito del proceso penal.

En el mismo artículo 9.5.3.3 se reforma el inciso a) a fin de diferenciar por un lado las responsabilidades del titular de la institución, vinculadas con el cumplimiento de las obligaciones expresadas en la Ley 2881 así como en cualquier otra normativa reglamentaria y/o complementaria que se dictara; y por otra parte las responsabilidades del Director/a de la institución, relacionadas con la garantía del proyecto institucional y la atención integral de los niños, niñas y adolescentes alojados en el Hogar.

En relación al inciso c) del mismo artículo, se especifican las condiciones que deben reunir los/as operadores/as que integran el Equipo Técnico de los Ho-

gares, haciendo énfasis en la capacidad técnica requerida para llevar adelante las funciones que los mismos deben reunir, toda vez que se encuentran a cargo del cuidado, recreación, alimentación y acompañamiento de niños/as y adolescentes.

Se agrega asimismo un inciso g) al artículo 9.5.3.3, a fin de garantizar la presencia de un número mayor de operadores/as para el cuidado de niños y niñas de 0 a 3 años, en virtud de las necesidades específicas de este grupo etéreo.

Por último, en el mismo artículo se enmarca el vínculo laboral del Personal en la Ley de Contrato de Trabajo (L. 20744), la Ley de Empleo y normas concordantes (L. 24013), a los efectos de evitar la precarización laboral y el voluntariado como modalidades de contratación del personal de los Hogares de niños, niñas y adolescentes.

En lo que refiere al punto 9.5.3.6.1, incisos c), d) y e) del artículo 9.5.3.6, se adecuan los requisitos de presentación del Plano Conforme a Obra de Condiciones contra incendio, según las condiciones generales de extinción del Código de la Edificación. Se incorpora asimismo la obligación de contar con Plan de Evacuación conforme la Ley 1346 y Disposición Nro. 2202 DGDCIV/10, juntamente con la Certificación de la realización de simulacro de evacuación de conformidad con la misma normativa.

Por último, en lo que respecta al punto 9.5.3.6.2 del mismo artículo, se establece la actualización anual del Certificado de Reincidencia y del Registro de Deudores Alimentarios Morosos, y se incluye como requisito que toda persona que se desempeñe en una institución en tareas rentadas o voluntarias en contacto con los niños, niñas y adolescentes allí alojados deberá presentar dicha documentación.

Se agrega la referencia "P" a los distritos de zonificación R2a, R2b y R2bIII en el Rubro Hogar de niños, niñas y adolescentes, Residencial Clase C: Residencia Comunitaria, del Cuadro de Usos del Código de Planeamiento Urbano Nº 5.2.1.a). Este agregado se efectúa teniendo en cuenta que el tipo de actividad que desarrollan los Hogares de niños, niñas y adolescentes no se contraponen con el perfil de los distritos de media densidad y alta densidad poblacional, y limitando esta posibilidad sólo en los distritos de baja densidad.

En lo que refiere al artículo 7.5.14 "Hogar de Niños, Niñas y Adolescentes" correspondiente al apartado 7.5 de la Sección 7 del Código de la Edificación para la Ciudad de Buenos Aires, se introducen las siguientes modificaciones:

En el punto 7.5.14.3. "Dormitorios" se fija un máximo de niños, niñas y adolescentes que pueden encontrarse alojados en un mismo dormitorio, a los efec-

tos de evitar la disposición de las cunas y camas a modo de pabellones propios de las instituciones de patronato, respetando así lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley 114, que establece que los Organismos de Atención deben, en especial, brindar a los niños, niñas y adolescentes atención personalizada y en pequeños grupos, evitando en todos los casos el hacinamiento y la promiscuidad (inc. c). En este punto se establecen distinciones por grupos etáreos según las necesidades y rutinas diferenciales que presentan los niños y niñas menores de 3 (tres) años respecto de los niños, niñas y adolescentes de más edad.

En el mismo punto se modifica el factor de ocupación de la Sala de Estar Comedor, en virtud del uso otorgado a la misma.

Se fijan asimismo criterios para la instalación de artefactos sanitarios para residentes en el punto 7.5.14.5 "Servicios sanitarios para residentes", diferenciando por tipo de artefacto y disponiendo de un número acorde con la población alojada. Se establece en este caso una excepción para las instituciones existentes y que cuenten con el trámite de habilitación definitiva iniciado, considerando las dificultades que plantea el hecho de disponer de nuevos servicios sanitarios.

En el punto 7.5.14.6 "Servicios sanitarios para el personal" se fijan criterios para la instalación de artefactos para las personas que trabajan en el establecimiento, destacándose que en ningún caso dichos servicios sanitarios se encontrarán en contacto directo con los dormitorios de niñas y niños y adolescentes.

Asimismo, se modifica el punto 7.5.14.11 "Prevención contra incendios", eliminándose del mismo la condición C9 como requisito para funcionar, toda vez que dicho requerimiento es un grupo electrógeno cuya disposición no es compatible con el tipo de actividad que desarrollan las instituciones.

En virtud de las consideraciones expuestas, se acompaña el proyecto de Ley de referencia, a los fines de que sea aprobado por el cuerpo legislativo.

ANEXO 3

RESOLUCIÓN MDS Y AGC Nº 938 / 2010

APROBACIÓN DEL PROTOCOLO PARA EL OTORGAMIENTO DE PERMISOS PRECARIOS. RESOLUCIÓN CONJUNTA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y AGENCIA GUBERNAMENTAL DE CONTROL

RES Nº 938/GCABA/MDSGC/10

PUBLICADA EN BOLETÍN OFICIAL DE LA CABA Nº 3536

BUENOS AIRES, 20 DE SEPTIEMBRE DE 2010

VISTO:

la Convención sobre los Derechos del Niño, la ley Nº 26061, la ley Nº 114, la Ley Nº 2881, el Código de Habilitaciones y Verificaciones aprobado por Ordenanza Nº 33266/MCBA/1976 y modificaciones, la Resolución Nº 193/LCBA/2010 y,

CONSIDERANDO:

Que, por el Decreto Nº 2075/GCBA/2007 se aprueba la estructura organizativa del Poder Ejecutivo de la Ciudad, en función de las competencias asignadas a los Ministerios en virtud de la Ley Nº 2506 y las responsabilidades de las áreas dependientes de los mismos;

Que por la Ley Nº 2624 se crea la Agencia Gubernamental de Control, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad Autónoma de Buenos.

Que la Ley Nº 2881 establece el marco regulatorio para el funcionamiento de los establecimientos u organismos de atención para el cuidado de niñas, niños y adolescentes que se hallen consignados al Registro de Organismos No Gubernamentales del Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes;

Que, asimismo, la mencionada ley, establece modificaciones en el Código de Habilitaciones y Verificaciones de la Ciudad de Buenos Aires y define los distritos de zonificación permitidos para el uso "Hogar de Niñas, Niños y Adolescentes" en el Cuadro de Usos del Código de Planeamiento Urbano;

Que conforme la Resolución Nº 193/LCBA/2010 se crea en el ámbito de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires "La Comisión Especial de Revisión de la Ley Nº 2881" estableciendo como objeto el estudio y revisión de la

ley mencionada, analizando en particular las condiciones de habitación y funcionamiento exigidas a los establecimientos u organismos de atención para el cuidado de niños, niñas y adolescentes.

Que, asimismo, la resolución faculta a la comisión al control y seguimiento de los permisos precarios de funcionamiento otorgados por la Dirección General de Habilitaciones y Permisos pertenecientes a la Agencia Gubernamental de Control del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Que a fin de garantizar un ambiente propicio en aras al desarrollo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes alojados en dichos hogares, y teniendo en cuenta el interés superior del niño consagrado en la Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño, incorporado a la Constitución Nacional en el art. 75 inc 22, en la ley N° 26061 y en la ley N° 114 se propone el dictado del presente protocolo administrativo a los efectos de coordinar entre los distintos organismos del gobierno que fueran competentes el procedimiento para el otorgamiento del permiso precario de funcionamiento respecto de los hogares que actualmente se encuentran en funcionamiento.

En ese marco, se pondrá especial énfasis en aquellas cuestiones que hagan a la seguridad de los niños, niñas y adolescentes, dotándolas de plena efectividad dentro del ejido de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por ello, y en uso de facultades que le son propias,

LA MINISTRA DE DESARROLLO SOCIAL Y EL DIRECTOR EJECUTIVO DE LA AGENCIA GUBERNAMENTAL DE CONTROL

RESUELVEN

Artículo 1°.-Apruébese el protocolo para el otorgamiento de permisos precarios de funcionamiento a los hogares de niñas, niños y adolescentes que como anexos I, II, III y IV forma parte integrante de la presente.

Artículo 2°.- Establécese que los hogares de niños, niñas y adolescentes que podrán obtener el permiso precario de funcionamiento son aquellos enumerados en el anexo V que forma parte integrante de la presente, previo cumplimiento del protocolo enunciado en el artículo anterior.

Artículo 3°.- Facúltase a la Dirección General de Habilitaciones y Permisos a suscribir los actos administrativos y las normas de interpretación que fueran necesarios para la instrumentación de la presente resolución.

Artículo 4°. - La presente resolución no implica erogación presupuestaria alguna.

Artículo 5°.-Regístrese, publíquese en el Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires, comuníquese al Ministerio de Desarrollo Social, la Agencia Gubernamental de Control y el Consejo de los Derechos del Niño y a la Dirección General de Niñez y Adolescencia. para su conocimiento y demás efectos. Cumplido, archívese.- Vidal-Ibañez

ANEXOS

El anexo de la presente norma puede ser consultado en la separata del Boletín Oficial N° 3536

Una relación definida:

La Res 938-MDSGC-10 aprueba protocolo para el otorgamiento de permisos precarios en el marco de la Ley 2881

ANEXO 4

DICTAMEN DE LA ASESORÍA GENERAL TUTELAR / MARZO 2008

COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY SOBRE CONDICIONES DE HABILITACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS ESTABLECIMIENTOS U ORGANISMOS DE ATENCIÓN PARA EL CUIDADO DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN EL ÁMBITO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES - LEGISLATURA CIUDAD DE BUENOS AIRES (EXPEDIENTES 876-D-2006 Y ACUMULADOS)

DRA. LAURA MUSA

ASESORA GENERAL TUTELAR DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

MARZO DE 2008

1. INTRODUCCIÓN

En el presente documento se expone la opinión del Ministerio Público Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires –específicamente de la Asesoría General Tutelar– sobre el proyecto de la Ley sobre Condiciones de Habilitación y Funcionamiento de los Establecimientos u Organismos de Atención para el Cuidado de Niñas, Niños y Adolescentes en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de la Legislatura de la Ciudad.

La intención de la Asesoría General Tutelar (en adelante AGT) es colaborar para poder generar una legislación respetuosa del marco legal superior imperante en nuestro país. En este sentido, todos los comentarios y análisis acerca de se realizan desde una perspectiva que hace aplicación de los mandatos internacionales de derechos humanos en materia de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes.

2. LA INSERCIÓN INSTITUCIONAL DEL MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR

En la Ciudad de Buenos Aires, por mandato constitucional (Cf. Art. 124 CN), el Ministerio Público es tripartito, en tanto además del ministerio público fiscal y

de la defensa lo integra el Ministerio Público Tutelar (en adelante MPT). La AGT es parte del poder Judicial de la Ciudad de Buenos y dentro de esta órbita, es parte integrante el Ministerio Público.

El MPT debe pensarse como institución que responde a la definición del Estado como garante del respeto y satisfacción de los derechos de todos los ciudadanos. En este sentido, además de la Constitución de la Ciudad se encuentra vigente la ley 1903, en donde se establecen las atribuciones, funciones y competencia del MPT. Estas solo pueden ser leídas a la luz del sistema de protección integral de los derechos de los niños. Es decir, el derecho aparece como fuente, misión y margen de la actuación del MPT.

De esta forma, la vigencia del MPT se sostiene en el interés público de la sociedad de garantizar la protección de los sectores más vulnerables, es decir en el interés social de que se respeten y apliquen los mandatos constitucionales vinculados a los derechos y garantías de las personas menores de edad y los incapaces en general.

Es importante destacar que la protección de derechos se realiza en torno a un universo poblacional que deja de ser definido como incapaz objeto de tutela y protección y es definida como sujeto de derecho. Sujeto de derecho que, por su condición de encontrarse en crecimiento –o por padecer afectación en su salud mental–, merece mayor resguardo Estatal y por ello un órgano específico (MPT) dirigido a velar por sus derechos.

3. REFLEXIONES PREVIAS

El proyecto de ley en análisis tiene como objetivo regular las condiciones de habilitación y funcionamiento de los establecimientos u organismos de atención para el cuidado de niñas, niños y adolescentes; a los que denomina genéricamente como “Hogar Infantil”, con la característica común de ser espacios convivenciales, aunque comprensivos de distintas modalidades de funcionamiento, según el tipo de atención que se presta.

Dicho análisis debe efectuarse a partir de normas positivas vigentes en el ámbito de la Ciudad, operativas del marco legal superior, conforme con los principios de jerarquía normativa. Estas normas son la Constitución de la Nación, La Convención sobre los Derechos del Niño, ley nacional 26.061 de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la ley local 114 de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La ley 26.061 ha diseñado un Sistema de Protección Integral con un procedimiento que regula el accionar público respecto de la infancia y la adolescencia, organizado en tres niveles: políticas públicas, medidas de protección integral de derechos y medidas excepcionales de protección de derechos; a través de mecanismos de exigibilidad de derechos en sede administrativa.

El nivel que corresponde a la “Medida Excepcional” se ha previsto para situaciones excepcionales por evaluarse la necesidad de separar al niño de su grupo familiar, medida que es dictada en sede administrativa con posterior control judicial, pudiendo recurrirse a una forma convivencial alternativa a la de su grupo familiar (arts. 39 y 41). En estos casos, la procedencia de estas medidas está condicionada al agotamiento de las medidas de protección integral, y la institucionalización –como forma convivencial alternativa a la del grupo familiar– es subsidiaria a la permanencia temporal con miembros de la familia ampliada o de la comunidad.

En forma concordante, la ley local de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes 114 contempla en su art. 44 la posibilidad de recurrir a la “internación” como Medida de Protección Especial de Derechos.

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en su art. 39 otorga prioridad dentro de las políticas públicas destinadas a niños, niñas y adolescentes, las que deben promover la contención del núcleo familiar; y asegura la responsabilidad de la Ciudad respecto de los privados de su medio familiar, con cuidados alternativos a la institucionalización.

Ambas leyes de protección integral –la nacional y la local– plantean que la internación o institucionalización debe ser excepcional, subsidiaria y por el más breve lapso posible (arts. 41 ley 26.061 y 44 ley 114).

De este modo, la normativa vigente establece que la regla general es que los niños vivan con su familia en sentido amplio. El Estado asume un rol subsidiario, de conformidad con los compromisos asumidos al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño y al otorgarle jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22 C.N.). Si bien se reconoce que la responsabilidad prioritaria es de la familia, también se determina la obligación de los organismos del Estado de asegurar políticas, programas y asistencia apropiadas para que la familia pueda asumir adecuadamente esa responsabilidad (art. 7 ley 26.061 y art. 34 ley 114). Sólo agotada esta posibilidad, a través de la adopción de medidas de protección con el objetivo de fortalecer del rol de la familia, se plantea la posibilidad de separar al niño de su grupo familiar y de recurrir a un albergue institucional.

Por ello, para esta Asesoría General Tutelar la política pública prioritaria que debe asumir el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, esta conformada por aquellos planes, proyectos, programas cuyo objetivo sea el fortalecimiento del rol de la familia para la crianza y educación de los niños, niñas y adolescentes que la componen. Es un imperativo legal, previsto en el art. 4 de la ley 26.061 que establece como pauta para la elaboración de las políticas públicas de la niñez y la adolescencia, el fortalecimiento del rol de la familia en la efectivización de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

En otros términos, se requiere que el Estado ofrezca reales oportunidades que generen inclusión social, en el sentido de que todos los niños, sin distinción alguna, puedan crecer en el seno de su familia, y vivir en forma autónoma, decidiendo y conduciendo su propio plan de vida, sin la tutela del Estado.

En esta lógica, los programas que ofrezcan albergue en hogares solo pueden constituirse como una política excepcional y residual, por un tiempo muy breve y como mecanismo intermedio para lograr la vida en familia o bien, un proyecto de auto - valimiento.

Dicho ello, no puede dejar de visualizarse que, a pesar del mandato de excepcionalidad y subsidiariedad, la política de hogares en la Ciudad es una constante y por ello, merece ser regulada muy cuidadosamente, con la finalidad de no construirla como política principal, al mismo tiempo que dotarla de cada una de las garantías, fines y márgenes en resguardo de los derechos de los niños.

Así ante la alternativa –excepcional, subsidiaria y transitoria– de recurrir a la separación del niño de su grupo familiar y a su institucionalización, el Poder Ejecutivo debe adoptar todas las medidas necesarias para que tengan efectividad los derechos y garantías reconocidos en la ley, a los niños, niñas y adolescentes (arts. 29 ley 26.061 y 7 ley 114).

La decisión de los organismos estatales competentes de separar al niño de su grupo familiar y colocarlo bajo la guarda de una institución de albergue –propia o de una ONG conveniada– importa desplazar a la familia como responsable primario de la satisfacción de los derechos de sus hijos, y la asunción por el Estado de las obligaciones pertinentes.

Así, el Gobierno de la Ciudad Autónoma debe –en estos supuestos– realizar todas aquellas acciones necesarias para el efectivo respeto de las garantías de los niños y satisfacción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; así como remover todos los obstáculos que impidan su ejercicio. El objetivo es la protección integral de sus derechos, que abarcan el derecho a la vida, a la dignidad y a la integridad personal, a la vida privada e intimidad, a la identidad, a la

salud, a la educación, a la libertad, a la igualdad y no discriminación, al deporte y al juego recreativo, al medio ambiente, a ser oído. Todo ello, sin perder de vista su obligación de generar la satisfacción del derecho a la vida en familia y a la dirección de un plan de vida autónomo. Lo contrario, importa, como ha ocurrido históricamente, construir identidades tuteladas, eternas vida intramuros.

En síntesis, el Estado debe cumplir con el mandato constitucional de dar consideración primordial al principio del "interés superior del niño", entendido como la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías reconocidos en la ley (art. 3 de la ley 26.061).

En este marco, las instituciones que brindan albergue y atención directa, deben ofrecer ámbitos físicos adecuados para el desenvolvimiento cotidiano de los niños, niñas y adolescentes alojados; lo cual implica reunir determinadas características edilicias y de seguridad. Se debe ofrecer instalaciones físicas en adecuadas condiciones de habitabilidad, higiene, salubridad, seguridad, respeto a la intimidad y la privacidad de cada niño, niña y adolescente.

Pero también, sus prestaciones deben brindar un estándar mínimo de calidad, a fin de dar cumplimiento a los requerimientos legales señalados.

Es deber del Estado establecer un marco legal que asegure dichos requerimientos. Por ello, un proyecto como el que nos convoca debería regular no solo de las condiciones de edificación y de habilitación para su funcionamiento, sino también de:

1. Establecer explícitamente que los hogares sean o no conveniados, trabajen supervisados y en articulación con el GCBA, en tanto son herramientas al servicio del GCBA, que es el único legitimado para definir la política de albergue en hogares infantiles.
2. Definir explícitamente la finalidad y márgenes de las intervenciones de los hogares, reglamentando, de este modo, el principio de excepcionalidad y brevedad de los alojamientos y la obligación de trabajar la vinculación familiar, la vida en el núcleo familiar y-o la elaboración de un proyecto de vida autónomo.
3. Las condiciones bajo las cuales se deben desarrollar las actividades dentro de las instituciones,
4. Los criterios que deben regir la dirección de la institución y la labor profesional de los equipos técnicos, con estricto apego a las garantías y derechos de los niños

5. La capacitación de los profesionales que componen dichos equipos y de los operadores que trabajan cotidianamente con los niños, niñas y adolescentes,
6. La articulación de acciones con los organismos con competencia específica en protección de derechos de la infancia y la adolescencia en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia, Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes),
7. La articulación con las distintas áreas del Gobierno de la Ciudad que pres-ten servicios destinados a niños, niñas y adolescencia, y/o que definen políticas, programas, proyectos para la satisfacción de sus derechos económicos, sociales y culturales (salud, educación, vivienda, etc.)

4. EL PROYECTO DE LEY

El Proyecto se propone como objetivo, regular en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, las condiciones de habilitación y funcionamiento de los establecimientos u organismos de atención para el cuidado de niños, niñas y adolescentes.

A tal fin, establece modificaciones al Código de Habilitaciones y Verificaciones, al Código de Planeamiento Urbano, y al Código de Edificación, con el fin de incorporar el rubro "Hogar Infantil", introduciendo una nueva definición y previendo distintas modalidades de funcionamiento, las cuales también define y caracteriza como Hogar Convivencial para Niños, Niñas y Adolescentes; Parador para Niños, Niñas y Adolescentes; Hogar Convivencial para Adolescentes embarazadas y/o madres y sus hijos; Convivencial de atención especializada para el tratamiento de situaciones o patologías complejas.

En el Anexo I obran las modificaciones que corresponden del Código de Habilitaciones y Verificaciones. En dicho texto se vuelca: 1) Definición de "Hogar Infantil" y de las distintas modalidades de habilitación señaladas en el párrafo anterior, 2) Población destinataria, 3) Capacidad, 4) Uso, 5) Requisitos para solicitar su habilitación, 6) Documentación obligatoria, 7) Personal, 8) Equipo Directivo, 9) Escaleras y Medios de salida, 10) Prevención contra incendio, 11) Condiciones de Habitabilidad, 12) Condiciones de Seguridad.

Pero también en este Anexo se introducen cuestiones relacionadas con los objetivos, criterios de actuación y líneas directrices de trabajo, que estimamos

deberían introducirse en el cuerpo principal de la ley, como más adelante analizaremos.

En el Anexo II obran las modificaciones que corresponden al Código de Edificación, en el cual se vuelca las distintas dimensiones, condiciones de iluminación, ventilación, etc. de: 1) Locales de un Hogar Infantil, distinguiendo según se trate de obligatorios y optativos, 2) Dirección o Administración del Establecimiento, 3) Sala de Estar-Comedor, 4) Cocina, 5) Servicios sanitarios, 6) Depósito de comestibles y de ropa.

5. EVALUACIÓN CRÍTICA Y RECOMENDACIONES

a. Cuestiones generales:

Las instituciones que brindan albergue a niños, niñas y adolescentes –como ya adelantamos– deben realizar todas aquellas acciones y remover todos los obstáculos que sean necesarios, para que los mismos accedan al pleno goce y ejercicio de sus derechos, conforme con el principio de interés superior del niño. Ello, en el marco de un trabajo que debe dirigirse a generar que los niños convivan con su núcleo familiar o bien logren un proyecto de vida autónomo. Es responsabilidad del Estado local lograr dicho cometido, a través de sus propios órganos o de instituciones pertenecientes al sector privado.

Es decir, dichas instituciones pueden pertenecer a los cuadros del Estado local, dependiendo de alguna Dirección u otro órgano administrativo; o bien puede tratarse de una institución privada, que requiere una habilitación o celebre convenio a tal fin. En este último supuesto, aún cuando no pertenece a los cuadros estatales, las instituciones privadas ejercen potestades públicas y deben ser consideradas como autoridades administrativas, de conformidad con el art. 1 del Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires– ley 189 (“De las autoridades administrativas. Se consideran autoridades administrativas de la Ciudad de Buenos Aires la administración pública centralizada, desconcentrada y descentralizada, los órganos legislativo y judicial de la Ciudad de Buenos Aires, en ejercicio de la función administrativa y los entes públicos no estatales o privados en cuanto ejerzan potestades públicas otorgadas por las leyes de la Ciudad de Buenos Aires”)*

A partir de la ratificación por el Estado Argentino de la Convención de los Derechos del Niño, y su posterior inclusión en el texto constitucional, ninguna institución pública o privada puede brindar albergue a los niños, sin haber sido previamente habilitada a tal fin y sin supervisión por autoridad competen-

te. Así lo establece el art. 3, ap. 3 de la citada Convención: "...Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada".

Como consecuencia de ello, tanto la ley 26.061 (art. 41 inc. b.) a nivel nacional, como la ley 114 (arts. 44 y 73) a nivel local, establecen mecanismos en virtud de los cuales, la institucionalización de los niños, niñas y adolescentes debe ser dispuesta por el organismo del Estado competente y sujeta a su supervisión. Han quedado derogadas las prácticas de ingresos a Hogares sin intervención del Estado, características del modelo que concebía el albergue de los niños como obras de beneficencia, y no como una responsabilidad del Estado, a partir de su consideración como sujetos de derechos y no como objetos de protección.

Por ello, la actividad que despliegan los hogares debe estar sometida a un riguroso marco legal que establezca sus derechos, obligaciones, control y fiscalización, sanciones.

A este Marco deben sujetarse también las instituciones pertenecientes a la administración pública.

Es el Estado local el que fija las reglas, y las instituciones –públicas y privadas– son las que deben adecuar su labor a las mismas, no al revés.

Hasta el presente, la práctica institucional muestra que el Estado aprueba proyectos institucionales, sin un marco legal específico que limite su discrecionalidad y que garantice un mínimo de calidad de las prestaciones y asegure el cumplimiento de los estándares legales previstos en la normativa superior.

Por ello, proponemos que la Ley que se dicte siga una técnica legislativa similar a la de la 445 y reglamentado por el Decreto 1645/02.

En dicha normativa se establece el marco regulatorio del funcionamiento del Programa de Paradores y Casas Abiertas, estableciendo sus objetivos, funciones y modalidad de trabajo con equipos interdisciplinarios. A ello, deberían sumarse cláusulas estrictamente dirigidas a reglamentar los fines y márgenes de acción del trabajo de los hogares, con mira al trabajo respecto de la vinculación familiar y la construcción de proyectos de vida autónomos.

El albergue institucional en ámbitos convivenciales para niños, niñas, adolescentes, jóvenes embarazadas y madres adolescentes y los de atención especializada; constituye también un Programa, excepcional, dentro de la Política Pública del Gobierno local, destinado a dar respuesta a la situación de la pobla-

ción menor de edad, que no puede –por diferentes circunstancias– vivir con su familia o que carece de ella.

Por ello, consideramos que, sin perjuicio de las reformas necesarias a los Códigos de Habilitación, de Edificación y de Planeamiento Urbano, a fin de incorporar el rubro “Hogar Infantil”; corresponde que la Ley que se dicte, defina a modo preliminar y en forma independiente el marco regulatorio del funcionamiento de las Instituciones que brindan albergue y alojamiento bajo una modalidad convivencial. Para ello, debe describir sus características, identificar el marco jurídico que le sirve de sustento, y precisar fundamentalmente sus fines, marco de trabajo, objetivos, funciones y modalidad de trabajo del equipo técnico y de los operadores.

La Habilitación para el funcionamiento de un Hogar Infantil abarca no solo cuestiones edilicias y de seguridad, sino también los lineamientos básicos a los cuales debe adherirse el proyecto de la institución.

b. Cuestiones específicas:

Mas allá de las propuestas generales acercadas en el apartado anterior, consideramos además que deberían incorporarse cláusulas que reglamenten:

- Debería incluir normativa respecto a “Procedimiento de Crisis”.
- Asimismo, tratándose de espacios convivenciales, debería preverse el marco disciplinario y el registro de sanciones.
- También establecer obligatoriedad de registro médico, escolar, y su sistematización, para que la supervisión pudiera observarlos en las visitas.
- En cuanto a la Fiscalización, debería hacerse referencia a las facultades de la Asesoría General Tutelar, en relación con la inspección de las instituciones de albergue, de conformidad con las funciones del Ministerio Público Tutelar, previstas en la ley 1903.
- En relación con los hogares convivenciales de atención especializada, en particular aquellos en los que se albergan niños y jóvenes con patología psiquiátrica y que reciben medicación; debería establecerse un registro exhaustivo de los diagnósticos, las dosis de medicación indicada, la evolución y su supervisión por médico/a psiquiatra, tanto interna como externa.

- Se debe incorporar normas específicas que contemplen la obligación de los equipos de los Hogares de articular acciones con la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia; con el Consejo de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; y con los letrados patrocinantes y asesores jurídicos que asistan a los niños y jóvenes, de conformidad con las garantías mínimas de procedimiento previstas en el art. 27 de la ley 26.061.
- En todas las situaciones, incluyendo bases de datos y trámites, las niñas, niños y adolescentes deberán ser nombrados respetando su identidad de género. Todas las dependencias en las que se registren datos de personas menores de edad, deberán, bajo cualquier circunstancia, respetar la identidad de género adoptada o auto percibida por quienes concurren a ser asistidos/as. Dicho nombre deberá ser utilizado para la citación, registro, llamado y otras gestiones asociadas. En aquellos registros en que por motivos legales o de cobertura por terceros sea imprescindible la utilización del nombre que figura en el documento de identidad, se agregará siempre también el nombre elegido por razones de identidad de género por el chico o la chica.

Apelando a que estos aportes sumen a construir un proceso legislativo participativo y quedando a su disposición para ampliar y/o debatir todo aquello que considere pertinente,

Saludamos a usted muy atentamente,

ANEXO 5

DICTAMEN DE LA ASESORÍA GENERAL TUTELAR / JULIO 2011

COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY MEDIANTE EL CUAL SE PROPONE
MODIFICAR LA LEY 2.881, SOBRE CONDICIONES DE HABILITACIÓN
Y FUNCIONAMIENTO DE LOS ESTABLECIMIENTOS U ORGANISMOS
DE ATENCIÓN PARA EL CUIDADO DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES
EN EL ÁMBITO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES
LEGISLATURA CIUDAD DE BUENOS AIRES

DRA. LAURA MUSA

ASESORA GENERAL TUTELAR DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

JULIO DE 2011

1. INTRODUCCIÓN

En el presente documento se expone la opinión técnica del Ministerio Público Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires –específicamente de la Asesoría General Tutelar– sobre el proyecto de la Ley mediante el cual se propone la modificación de la Ley 2.881 sobre Condiciones de Habilitación y Funcionamiento de los Establecimientos u Organismos de Atención para el Cuidado de Niñas, Niños y Adolescentes en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de la Legislatura de la Ciudad. Dicha opinión técnica fue solicitada por la Comisión Especial de Estudio y Revisión de la Ley 2.881 con fecha 14 de julio del corriente.

El objetivo de la Asesoría General Tutelar (en adelante AGT) es colaborar a fin de que la nueva legislación sea respetuosa del marco legal imperante en nuestro país y de mejorar los estándares actualmente establecidos por la Ley 2.881.

2. CONSIDERACIONES PREVIAS

El proyecto de ley en análisis tiene como objetivo modificar la Ley 2.881 que regula las condiciones de habilitación y funcionamiento de los establecimientos u organismos de atención para el cuidado de niñas, niños y adolescentes.

Dicho análisis debe efectuarse a partir de normas positivas vigentes en el ámbito de la Ciudad, operativas del marco legal superior, conforme con los principios de jerarquía normativa. Estas normas son la Constitución de la Nación, la Convención sobre los Derechos del Niño, la ley nacional 26.061 de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la ley local 114 de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Entendemos que la política de hogares en la Ciudad debe ser regulada muy cuidadosamente de modo tal que ante la alternativa –excepcional, subsidiaria y transitoria– de recurrir a la separación del niño de su grupo familiar y a su institucionalización, el Poder Ejecutivo adopte todas las medidas necesarias para que tengan efectividad los derechos y garantías reconocidos en la ley, a los niños, niñas y adolescentes (arts. 29 ley 26.061 y 7 ley 114).

En síntesis, el Estado debe cumplir con el mandato constitucional de dar consideración primordial al principio del “interés superior del niño”, entendido como la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías reconocidos en la ley (art. 3 de la ley 26.061).

En este marco, las instituciones que brindan albergue y atención directa, deben ofrecer ámbitos físicos adecuados para el desenvolvimiento cotidiano de los niños, niñas y adolescentes alojados; lo cual implica reunir determinadas características edilicias y de seguridad. Deben contar con instalaciones físicas en adecuadas condiciones de habitabilidad, higiene, salubridad, seguridad, respeto a la intimidad y la privacidad de cada niño, niña y adolescente.

3. OBSERVACIONES RESPECTO AL PROYECTO DE LEY

Ingresando de lleno en el pedido formulado por la Comisión Especial Ley 2881, se expone a continuación las consideraciones y/o recomendaciones de esta Asesoría en relación a cada modificación propuesta en particular, a saber:

1. Se propone la modificación del artículo 5° de la Ley 2.881, agregándose en el Cuadro de Usos del Código de Planeamiento Urbano N° 5.2.1.a), Residencial, Clase C: Residencia Comunitaria, la referencia “P” a los distritos de zonificación C2, C3, R2a, R2b, R2BIII, así como también se agrega la referencia “C” a los distritos de zonificación R1a, R1bI, R1BII.

Esta Asesoría General Tutelar no tiene objeciones que formular al respecto.

2. Se introduce una modificación en el artículo 9 de la ley, introduciéndose la figura de la supervisión. Se establece que “son competencia de la Direc-

ción General de Niñez y Adolescencia, la supervisión y el monitoreo de la atención brindada a las niñas, niños y adolescentes, por los hogares de niños, niñas 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.”

Esta Asesoría General Tutelar comparte la modificación propuesta.

3. Se modifica el inciso d) del artículo 9.5.3.1. del Anexo I de la Ley, eliminándose de la definición de la modalidad de establecimiento Convivencial de Atención Especializada “tratamiento de situaciones o patologías complejas” .

Esta Asesoría General Tutelar comparte la eliminación propuesta ya que resulta un término vago que no aporta a la caracterización de la modalidad de institución.

4. Se incorpora en la última parte del artículo 9.5.3. Personal, que “aquellas personas que resulten procesadas mientras prestan servicios en un Hogar serán preventivamente separadas de su puesto hasta que se resuelva su situación.”

En su inciso a), Equipo Técnico, se elimina al Director como responsable del cumplimiento de las obligaciones expresadas en el presente ordenamiento y de cualquier otra normativa reglamentaria o complementaria que se dicte.

Esta Asesoría General Tutelar no tiene objeciones que formular al respecto.

En el inciso c) del mismo artículo, se reemplaza el requisito de que los operadores tengan capacitación en infancia por “estudios acreditados en temáticas afines a su tarea”.

Esta Asesoría recomienda no incorporar la modificación propuesta y mantener la redacción original.

5. Se propone la modificación del inciso c) del artículo 9.5.3.6.1 referido a la documentación obligatoria del establecimiento. Se realiza una remisión al Cap. 4.12., apartado 4.12.2.3 Código de la Edificación, por lo que se exige que los Planos Conforme a Obra de Condiciones Contra Incendio respeten las pautas establecidas en el referido Código.

No se formulan objeciones en este punto ya que se trata de una remisión a las Condiciones Generales de Extinción y a las Condiciones Específicas de Extinción establecidas en el Código de la Edificación que no redundan en una disminución en las medidas de seguridad exigidas.

En el mismo artículo, se propone la modificación de los incisos e) y f). Estas modificaciones se limitan a hacer referencia a la Ley 1346 y a la Disposición Nº 2202/DGDCIV/10.

No se formulan objeciones en este punto ya que no implica ningún cambio en los requisitos exigidos sino que resulta una simple aclaración de la normativa en la que se fundamenta.

6. Se modifica el artículo 9.5.3.6.2. referido a la documentación obligatoria que la institución deberá poseer del personal, incorporándose la exigencia de que tanto el Certificado expedido por el Registro de Deudores/as Alimentarios/as o Morosos/as, como el Certificado expedido por el Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal tenga una actualización anual. Asimismo se incorpora la exigencia del cumplimiento de este requisito para toda otra persona, que desempeñe en la institución tareas rentadas o voluntarias en contacto con las niñas niños y adolescentes.

Esta Asesoría General Tutelar no tiene objeciones que formular al respecto.

7. En el artículo 7.5.14.3 del Anexo II de la ley, referido a las dimensiones de los dormitorios, se propone incorporar un máximo de 6 personas por habitación.

Al respecto esta Asesoría Tutelar entiende que más allá de lo señalado tanto por el INDEC1 como por la CEPAL2, que definen como condición de hacinamiento a aquellas viviendas u hogares con más de tres personas por habitación, la situación de alojamiento de los niños en las instituciones de albergue debe respetar lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley 114, que establece que los Organismos de Atención deben, en especial, brindar a los niños, niñas y adolescentes atención personalizada y en pequeños grupos, evitando en todos los casos el hacinamiento y la promiscuidad (inc. c); y ofrecer instalaciones físicas en condiciones adecuadas de habitabilidad, higiene, salubridad, seguridad, y respeto a la intimidad y privacidad de cada persona (inc. d).

En el mismo sentido el art.15 de la misma norma establece el derecho de los NNYA a la intimidad y a la privacidad, derechos que no pueden hacerse efectivos en instituciones que alojen a 6 niños en una misma habitación.

Por lo expuesto, entendemos que debe reducirse la cantidad máxima de NNYA por habitación, fijándose como tope la cifra de 4 (cuatro).

Asimismo en este artículo se reemplazó el metraje cúbico por metros cuadrados. No hay objeciones al respecto ya que simplemente se trató de unificar las unidades de medida.

1 <http://www.indec.gov.ar/redatam/CPV2001ARG/docs/Metodologicos/Serie%20Habitat%20y%20Vivienda%20DT%2014%20Metodologia%20para%20la%20Reconstrucción%20de%20Viviendas.pdf>

2 http://celade.cepal.org/redatam/PRYESP/SISPPI/Webhelp/viviendas_en_situacion_de_hacinamiento.htm

8. Se propone la modificación del artículo 7.5.14.5, Servicios sanitarios para residentes, aumentándose la cantidad, aumentándose la cantidad de núcleos mínimos exigidos.

Esta Asesoría General Tutelar considera adecuada la modificación propuesta ya que se trata de una mejora en las condiciones de alojamiento de los niños, niñas y adolescentes.

9. Se modifica el artículo 7.5.14.6, Servicios sanitarios para el personal. La reforma elimina la remisión al artículo 4.8.2.3, Servicio mínimo de salubridad en locales o edificios públicos, comerciales e industriales. Se establece un número de servicios de salubridad proporcionado al número de personas que trabajen en el establecimiento, incorporándose la prohibición de que estos servicios estén en contacto directo con los dormitorios de niños niñas y adolescentes.

Esta Asesoría General Tutelar considera adecuada la modificación propuesta ya que se trata de una mejora en las condiciones de alojamiento de los niños, niñas y adolescentes y por otra parte, se elimina una distinción por sexo en los servicios sanitarios para el personal que resultaba innecesaria.

10. Se propone eliminar del artículo 7.5.14.11, Prevención contra incendios, la referencia C9 del “Cuadro de prevenciones contra incendios” del Capítulo 4.12.1.2.

Esta Asesoría General Tutelar no tiene objeciones que formular al respecto ya que no reduce los requisitos exigidos en materia de seguridad.

5. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

Asimismo, habiéndose cumplido con la evaluación de las modificaciones a la Ley 2881 sujetas a consideración, enunciaremos a continuación algunas recomendaciones tendientes a propiciar una mejora en las condiciones de alojamiento de los n, n y a en las instituciones de albergue de la CABA, a saber:

- Establecer la obligatoriedad de un registro médico y escolar para que la Dirección Gral de Niñez y Adolescencia pueda constatarlos durante sus visitas de supervisión.
- En relación a los hogares convivenciales de atención especializada, en particular aquellos en los que se albergan niños y jóvenes que reciben medicación psiquiátrica debe establecerse un registro exhaustivo de los diagnósticos, las dosis de medicación indicada, la evolución y demás recaudos previstos en el art. 12 de la Ley 26.657 de Salud Mental así como

también la obligatoriedad de que los tratamientos de salud mental sean realizados en foram externa y en efector público.

- Se debe incorporar normas específicas que contemplen la obligación de los equipos de los Hogares de articular acciones con la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia; con el Consejo de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y con los letrados patrocinantes y asesores jurídicos que asistan a los niños y jóvenes, de conformidad con las garantías mínimas de procedimiento previstas en el art. 27 de la ley 26.061.
- En todas las situaciones, incluyendo bases de datos y trámites, las niñas, niños y adolescentes deberán ser nombrados respetando su identidad de género. Todas las dependencias en las que se registren datos de personas menores de edad, deberán, bajo cualquier circunstancia, respetar la identidad de género adoptada o auto percibida por quienes concurren a ser asistidos/as. Dicho nombre deberá ser utilizado para la citación, registro, llamado y otras gestiones asociadas. En aquellos registros en que por motivos legales o de cobertura por terceros sea imprescindible la utilización del nombre que figura en el documento de identidad, se agregará siempre también el nombre elegido por razones de identidad de género por el chico o la chica.
- En lo que respecta al Personal (Art. 9.5.3.3), entendemos que las instituciones de albergue deberían incorporar una relación entre la cantidad de profesionales y la cantidad de NNYA. Los parámetros a utilizar podrían ser los que sostiene la DGNNYA en sus Lineamientos-Procedimientos institucionales, a saber:
 - En el caso de las convivenciales; un profesional cada 12 y 16 NNYA (según especificidad profesional).
 - En el caso de convivenciales maternas: Un profesional cada 10 y 12 madres (según especificidad profesional).
 - En el caso de atención especializada: Un profesional cada 12, 16 y 20 NNYA (según especificidad profesional).

- Esta Asesoría considera que la Ley 2881 debe especificar la cantidad de operadores estipulados por DGNyA y el expreso del refuerzo a partir del horario vespertino y por franja etárea (de 0 a 2 años, operadores cada 6 NNyA).
- Esta Asesoría considera que la Ley 2881 debe especificar que los operadores que se desempeñan en la institución durante el horario vespertino deben cumplir "guardias activas", vale decir permanecer en vigilia.
- Asimismo entendemos que la Ley 2881 debe contemplar la cantidad de horas semanales a cumplir por los profesionales (este aspecto está incluido en los lineamientos de la DGNNyA)

En cuanto a la integración del equipo profesional por disciplina, la Ley 2881 establece, un psicólogo ó psicopedagogo. En este sentido, entendemos que, si bien todo tratamiento debe efectivizarse por fuera de la institución de alojamiento; estas disciplinas son diferentes, con distinto campo de acción y no sustituibles una por otra. Sugerimos que se mantenga el requerimiento de la presencia de un/a psicólogo/a en el equipo; tal lo dispone DGNNyA en sus lineamientos.

Apelando a que estos aportes sumen a construir un proceso legislativo participativo y quedando a su disposición para ampliar y/o debatir todo aquello que considere pertinente,

Saludamos a usted muy atentamente,

PROTOCOLO DE ACTUACIÓN PARA VISITAS E INSPECCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR A INSTITUCIONES DE ALBERGUE DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

RES. AGT Nº 34/2009 Y Nº 12/2011

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El presente protocolo (actualización 2011) se apoya en la propuesta de llevar a cabo un sistema de visitas regulares a los lugares de albergue de niños/as y adolescentes, en el marco de las funciones del Ministerio Público Tutelar como órgano encargado de supervisar el accionar de todas las instituciones que incidan sobre los derechos de niños/as y jóvenes; desde la lógica de la protección integral de derechos.

Los principios que direccionan este enfoque se proponen privilegiar la mirada institucional a modo de insumo para observar y controlar la política pública y su concordancia con la perspectiva de derechos humanos; como responsabilidad indelegable del Estado.

Atento que el Estado Local convoca a diversas organizaciones no gubernamentales para el cuidado y alojamiento de niñas, niños y adolescentes, las visitas a estos dispositivos constituyen una fuente de información valiosa que dan cuenta del escenario de la política pública dirigida a los niños/as en la Ciudad.

2. LINEAMIENTOS GENERALES

Este Protocolo se plantea a modo de guía para la realización de las visitas institucionales.

El mismo se aplicará a las instituciones que prestan albergue de NNyA y cuya tipología está preestablecida por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

(Ministerio de Desarrollo Social -Dirección General de Niñez y Adolescencia y Dirección General de Políticas Sociales en Adicciones) y Ministerio de Salud – Dirección General de Salud Mental¹), a saber: Hogares Convivenciales, Hogares de Adolescentes Madres (convivenciales maternos), Hogares de Atención Especializada (ex terapéuticos), Hogares de Atención Integral en Salud Mental, Hogares para Niños y Adolescentes con Necesidades Especiales (ex discapacidad), Paradores y Comunidades Terapéuticas.

Estas modalidades pueden funcionar tanto como efectores propios del GCBA, como efectores mixtos (proyecto de gestión privada que funciona en una propiedad cedida por el gobierno local) ó bien como ONGs conveniadas con el GCBA.

2.1. PROCEDIMIENTOS

A continuación se detallan los *procedimientos* a desarrollar para la implementación de las visitas institucionales, en cuanto a:

- a. Información a relevar (previo y durante la visita)
- b. Modalidad de registro de la información, utilizando el cuestionario institucional en la primer visita anual.
- c. Confección de la carpeta de la visita institucional
- d. Carga de datos del cuestionario institucional a soporte informático (base de datos)
- e. Envío de la información a la Asesoría General Tutelar

a. Información a relevar (previo y durante la visita)

1. Previo a la visita:

LECTURA DE LAS VISITAS REALIZADAS PREVIAMENTE A LA INSTITUCIÓN

Los agentes responsables de realizar la visita, a los efectos de enriquecer el proceso de entrevista institucional y diseñar acciones acordes, leerán la información existente relevada en las visitas institucionales anteriores; como así también tendrán en cuenta las irregularidades registradas en el Tablero de Seguimiento de Alertas Institucionales² (TSAI), conforme resolución AGT N° 22/2010.

1 Conforme Decreto 647/2010.

2 Este tablero se constituye como una base de datos específica para la carga de información relevada en materia de irregularidades y/o incumplimientos de las instituciones visitadas (consolida información sobre las

Para la primer visita anual, pautada con la institución y con aplicación del cuestionario, los agentes responsables enviarán un mail al dispositivo de albergue en forma anticipada, a los efectos de acordar día y horario de la visita y asimismo hacerle llegar la planilla modelo para registrar la nómina de NNyA alojados y el listado de la documentación institucional que se le requerirá y que deberá entregar el momento de la visita. Es recomendable, que la institución envíe por mail a cada Asesoría, la planilla modelo completa con la nómina de los NNyA (además de la entrega en papel).

Solicitud de documentación a la institución a visitar:

- Proyecto institucional actual
- Reglamento de convivencia y sanciones, si lo hubiera
- Listado actualizado de la totalidad los de los niños/as y adolescentes albergados/as en la institución (se utilizará una planilla, modelo actualizado 2011, para la consolidación de esta información que consta en el Anexo III)
- Recursos humanos con los que cuenta la institución
- Copias de los convenios celebrados con organismos gubernamentales (vigentes)
- Nómina actualizada de los directivos institucionales, debiendo informar modificaciones, si las hubiere.
- Constancia de servicios de emergencias médicas, si lo hubiere
- Constancia de habilitación.
- Constancia de otorgamiento de permiso precario (para las modalidades alcanzadas por la Ley 2881: convivencial, convivencial materna, atención especializada, paradores).
- Constancia del examen físico químico y bacteriológico sobre el agua para el consumo (anual)
- Constancia de certificación de carga de matafuegos
- Constancia de verificación de ascensores, si lo hubiere
- Constancia de seguro contra incendio
- Plano de evacuación
- Acreditación de la contratación de seguro de responsabilidad Civil por parte el personal directivo de la institución

En caso que la institución no disponga de la totalidad de la documentación solicitada y a fin de regularizar la situación; se dará cuenta de ello, según corresponda, a: 1) Ministerio de Desarrollo Social del GCBA (Dirección General de Niñez ó Dirección General de Políticas Sociales en Adicciones); 2) Ministerio de Salud del GCBA (Dirección General de Salud Mental); 3) al responsable de la institución.

2. Durante la visita:

2.1. Informar a los entrevistados acerca de las funciones del Ministerio Público Tutelar, de la Asesoría General Tutelar y de los Asesores de Primera Instancia, respectivamente. Poner en conocimiento los objetivos de las visitas institucionales y la modalidad de las mismas.

2.2. Entrevistar a responsables institucionales y equipo técnico (al menos un referente del equipo presente en la entrevista). En la primera visita, la entrevista se desarrollará con el instrumento previsto (Cuestionario). En caso de repetir visitas, se podrán utilizar los ejes temáticos de dicho instrumento a modo de orientación.

Los ejes temáticos que guían la entrevista, como así también su marco interpretativo, se detallan a continuación en el presente Protocolo.

El instrumento de recolección de datos durante la entrevista será el CUESTIONARIO UNIFICADO para instituciones convivenciales, convivenciales maternos, atención especializada, atención de necesidades especiales, atención integral de la salud mental, paradores y comunidades terapéuticas y la PLANILLA MODELO PARA LA SOLICITUD DE DATOS SOBRE LA POBLACIÓN ALOJADA.

2.3. Recorrer las instalaciones del lugar, preferentemente luego de finalizar la entrevista. Este recorrido tiene como fin observar las CONDICIONES DE HABITABILIDAD Y SEGURIDAD de la institución. Las observaciones respecto de dichas condiciones, se registrarán en el CUESTIONARIO INSTITUCIONAL, en el espacio previsto para tales fines.

2.4. Lectura de legajos. Durante la visita institucional los agentes solicitarán el acceso a los legajos personales de los niños/as y adolescentes albergados.

Es viable que se realice una selección de los legajos, que a criterio de los agentes, resulten representativos. A modo de guía para la revisión de legajos, al final del presente protocolo se adjuntan algunas pautas orientadoras para desarrollar esta tarea.

En caso de inexistencia, desactualización o inaccesibilidad a los legajos se informará, a fin de regularizar la situación, según corresponda, a: 1) Ministerio de Desarrollo Social del GCBA (Dirección General de Niñez ó Dirección General de Políticas Sociales en Adicciones); 2) Ministerio de Salud del GCBA (Dirección General de Salud Mental); 3) al responsable de la institución.

b. Modalidad de registro de la información relevada

- 1) Completar el CUESTIONARIO INSTITUCIONAL, en la primera visita anual.
- 2) Realizar el ACTA ó INFORME DE VISITA, cuyo contenido deberá consignar:
 - Datos correspondientes a la fecha y horario de llegada de los agentes de la Asesoría General Tutelar y de los Asesores de Primera Instancia
 - Datos de los agentes responsables de la visita
 - Horario de finalización de la visita
 - Denominación o razón social de la institución visitada
 - Datos de los/las entrevistados
 - Número de visita realizada a la institución (en el año)
 - Detalle del contenido adjunto (documentación entregada, documentación pendiente, cuestionario institucional completo)
 - Acciones realizadas y sugeridas

El Cuestionario Institucional formará parte integrante del acta respectiva

c. Confección de la carpeta de la visita institucional

Una vez finalizada la visita institucional, se confeccionará la CARPETA DE VISITA INSTITUCIONAL. La misma se compone de los siguientes elementos:

- ACTA O INFORME DE VISITA INSTITUCIONAL
- DOCUMENTACION ENTREGADA POR LA INSTITUCIÓN
- CUESTIONARIO INSTITUCIONAL COMPLETO (en la primera visita institucional)

d. Carga de datos del cuestionario institucional a soporte informático

La Asesoría General Tutelar dispone de una base de datos diseñada en articulación con la Dirección de Informática y Tecnología del Poder Judicial. Este soft es utilizado por el Ministerio Público Tutelar para la carga informática de los da-

tos relevados con cuestionario, a los efectos de consolidarlos y favorecer el análisis y el monitoreo sistemático.

Los agentes responsables de la visita cargarán los datos relevados con cuestionario, –utilizando una contraseña para cada cuestionario– en esta única dirección de Web³:

<http://encuestas.jusbaires.gov.ar/index.php?sid=87976&lang=es>

La carga completa en este soft se remitirá automáticamente a la Asesoría General Tutelar.

Es decir, el cuestionario institucional estará completo en soporte papel y en soporte informático.

e. Envío de la información a la asesoría general tutelar

El envío de la información completa, en papel y en soporte informático, DEBERÁ REALIZARSE DENTRO DE LOS 5 DÍAS DE REALIZADA LA VISITA, tal se encuentra estipulado en la Resolución AGT Nº34/2009.

En cuanto al “Tablero de Seguimiento de Alertas Institucionales” (TSAI), vale recordar que para la carga de información relevada en materia de irregularidades y/o incumplimientos en condiciones de habitabilidad, seguridad y funcionamiento; cada Asesoría se responsabilizará de la carga de estos datos y la misma será remitida a la AGT en forma mensual, el último viernes de cada mes de las instituciones visitadas (conforme Res. AGT 22/2010)

3. EJES TEMATICOS PARA EL RELEVAMIENTO INSTITUCIONAL

Las visitas institucionales están orientadas por dimensiones de análisis que –a modo de ejes temáticos– integran el cuestionario institucional.

Para el relevamiento actual se incorporan algunos ejes temáticos; como así también información sobre casos particulares. Las modificaciones introducidas en el cuestionario obedecen a la necesidad de ajustarse a nuevos requerimientos legales, como por ejemplo la ley nacional de salud mental; adecuarse a los cambios institucionales –como la vigencia del decreto 647/2010 y consecuente transferencia e intervención del Ministerio de Salud de la CABA – como así también contemplar la incorporación de nuevas agencias estatales en el circuito (ej. USEC para el caso de comunidades terapéuticas). Asimismo, los ajustes se realizan a la luz de los resultados obtenidos en los monitoreos anteriores.

3 Conforme “Instructivo para la carga de los cuestionarios institucionales” (Res. AGT Nº 22/2010-Anexo III)

SOBRE EL RELEVAMIENTO DE INFORMACIÓN DE CASOS PARTICULARES:

La captura de información referida a casos particulares, no deberá realizarse a través de entrevistas con NNyA, sino en el marco de la entrevista con los directivos y equipo técnico de la institución.

Dicha información será remitida a la Asesoría General Tutelar a fin de intervenir en el marco de las actuaciones administrativas abiertas en los términos del dec. 1527/03 por cada n, n y a institucionalizado.

Asimismo, en caso de detectar vulneración de derechos al relevar los casos particulares, los Asesores Tutelares ante la Primera Instancia en lo Contencioso, Administrativo y Tributario, realizarán las acciones que consideren pertinentes con el fin de remover los obstáculos que impidan el efectivo ejercicio de los derechos del NNyA en particular, previa comunicación a la Asesoría General Tutelar a efectos de intercambiar información que pudiera surgir de las actuaciones allí obrantes. Una vez realizadas las acciones extrajudiciales, el resultado de las mismas deberá ser puesto en conocimiento de la Asesoría General Tutelar.

A continuación se detallan todas las dimensiones de análisis que componen el cuestionario; se resaltan los nuevos ejes temáticos y se remarcan aquéllos que relevan información sobre casos particulares.

3.1. DATOS INSTITUCIONALES

Esta dimensión consigna los datos institucionales básicos para la caracterización de la organización que presta albergue. Releva información de carácter formal; como tipo de organización, forma societaria, propiedad de las sedes, inscripción en sistemas de Registros de ONGs, estado de habilitación, antigüedad del proyecto institucional, fuentes de financiamiento; entre otros. En el relevamiento actual se incluyen preguntas vinculadas a la habilitación conforme Ley 2881 y al permiso precario de funcionamiento expedido por la Dirección de Habilitaciones y Permisos del GCBA, previsto en la Resolución conjunta 938.

3.2. ESTRATEGIAS DE TRABAJO

Las estrategias aluden a los criterios programáticos que orientan el trabajo de las instituciones y de sus equipos técnicos. Son un conjunto de criterios y opciones, conceptuales y políticas, para ordenar y llevar a cabo los proyectos (Sordis, M.T, 1994:97).

Las estrategias de trabajo que se relevan durante las visitas institucionales implican poner en vista a los actores institucionales intervinientes en el ingreso de los niños/as y jóvenes a las instituciones de albergue, la modalidad de abordaje de los casos, el nivel de recurrencia a los organismos que integran el sistema de protección integral de derechos, las acciones desarrolladas para la efectivización de los derechos y la identificación de nudos problemáticos.

Como parte de estas estrategias, se releva el acceso y la efectivización de los siguientes derechos:

3.2.1. DERECHO A LA SALUD: Las variables de relevamiento más importante son el tipo de tratamiento y efectores de salud utilizados, acceso a la educación sexual, atención psicológica, atención psiquiátrica, población medicada psiquiátricamente, cumplimiento del requerimiento de consentimiento informado, nivel de utilización de los programas de atención de las violencias y abusos, nivel de acceso a pensiones por discapacidad, identificación de dificultades relevantes para la efectivización de este derecho, recurrencia a los organismos oficiales y resultados obtenidos.

Para este eje se incluye el relevamiento de información de NNyA que reciben medicación psiquiátrica:

Pregunta 46. ¿Existen casos de niños/as y jóvenes alojados que reciban medicación psiquiátrica?

Si (consignar listado abajo) No

ENTREVISTADOR//A: Si está entrevistando a una institución de necesidades especiales (discapacidad) PASE A PREGUNTA 54, si no PASE A PREGUNTA 59

((Consignar NOMBRE/APELLIDO/EDAD (en ese orden) de los NNyA que estén medicados psiquiátricamente))

NOMBRE	APELLIDO	EDAD

Asimismo se relevará información sobre los NNyA que estando en condiciones de recibir la pensión por discapacidad, aún no la tienen.

Pregunta 57: ¿Cuenta con NNyA que estando en condiciones de recibir la pensión por discapacidad no la tienen? Marcar una sola opción

Si (consignar listado abajo)

No **Pase a pregunta 59**

((Consignar NOMBRE/APELLIDO/EDAD (en ese orden) de NnyA que estando en condiciones de recibir pensión por discapacidad aún no la tienen))

NOMBRE	APELLIDO	EDAD

3.2.2. DERECHO A LA EDUCACIÓN: Las variables de relevamiento más importantes son tipo de efectores educativos utilizados, nivel de escolarización formal de los niños, niñas y adolescentes, identificación de nudos críticos para la efectivización de este derecho, nivel de recurrencia a los organismos estatales y resultados obtenidos.

Para este eje, se incluye el relevamiento de información sobre NNyA que no están formalmente escolarizados en la institución de albergue:

Pregunta 68: Respetto de los niños/as y jóvenes en edad escolar ¿todos se encuentran formalmente escolarizados? **Marcar una sola opción**

Si **Pase a pregunta 70**

No (consignar listado más abajo)

((Consignar NOMBRE/APELLIDO/EDAD (en ese orden) de NnyA que no se encuentran formalmente escolarizados

NOMBRE	APELLIDO	EDAD

3.2.3. DERECHO A LA CONVIVENCIA FAMILIAR Y COMUNITARIA: Las variables de relevamiento más importantes son la identificación de acciones institucionales orientadas para la revinculación socio familiar, frecuencia de visitas, modalidad de trabajo, dificultades relevantes para la efectivización de este derecho, nivel de recurrencia a los organismos estatales y resultados obtenidos, detección de las problemáticas más significativas que afectan a los grupos familiares de los niños.

Como un eje nuevo en esta dimensión de análisis se incorpora el tema PADRINAZGO,⁴ para ser aplicado en instituciones de cualquier modalidad que incorporen este sistema y en este caso se releva además información sobre NNyA incorporados a esta práctica:

Pregunta 80: La institución ¿cuenta con algún sistema de PADRINAZGO?

Marcar una sola opción

Si (consignar abajo el listado de niños)

No **Pase a pregunta 85**

((Consignar NOMBRE/APELLIDO/EDAD (en ese orden) de NnyA que cuenten con padrinos))

NOMBRE	APELLIDO	EDAD

3.2.4. POSIBILIDADES DE EGRESO Y AUTOVALIMIENTO: Las variables de relevamiento más importante son la detección de instituciones con población con posibilidades de egreso, modalidades de egreso más extendidas, reconocimiento de las dificultades más relevantes para la efectivización de este derecho, nivel de recurrencia a organismos estatales y resultados obtenidos.

Para este eje, se incluye el relevamiento de información sobre casos de NNyA que se encuentren impedidos de egresar únicamente por falta de recursos económicos.

Pregunta 85. ¿Existen niños/as y jóvenes que se encuentran impedidos de egresar ÚNICAMENTE por falta de recursos económicos?

Marcar una sola opción

Si (consignar listado más abajo)

No

((Consignar NOMBRE/APELLIDO/EDAD (en ese orden) de NnyA que se encuentran impedidos de egresar ÚNICAMENTE por falta de recursos económicos))

⁴ se entiende por padrino a un referente externo que retira al niño/a o adolescente de la institución, para realizar paseos o pasar el fin de semana en casa del padrino ó incluso irse de vacaciones.

NOMBRE	APELLIDO	EDAD

3.2.5. ACCESO A LA JUSTICIA: Las variables de relevamiento más importante son el nivel de utilización de la figura del abogado del niño (art. 27, inc. "c" Ley 26061); nivel de presencia de los abogados en casos de estar designados.

Para este eje, en la **PLANILLA MODELO DE RELEVAMIENTO DE DATOS DE LA POBLACIÓN INSTITUCIONALIZADA (ANEXO III)**, se incluye una columna para relevar si los NNyA tienen abogado y en caso de contar con esta garantía, se detalle el nombre-apellido del abogado y la organización a la que pertenece.

3.3. Condiciones de habitabilidad y seguridad: Esta dimensión releva el estado de situación y cumplimiento de estándares en esta materia: matafuegos y señalética, luces de emergencia, detectores de humo y gases, condiciones de higiene y mantenimiento general, protecciones en plantas altas y escaleras, salidas de emergencia. Asimismo las condiciones de albergue también se relevan a través de la documentación respaldatoria entregada por las instituciones de albergue y por los organismos competentes como la Agencia Gubernamental de Control, la DGNyA y al Registro de ONGs.

NOTA: Para el caso de las modalidades "Paradores" y "Comunidades terapéuticas", a estas dimensiones de relevamiento común, se le agregan algunas otras específicas.

PAUTAS ORIENTADORAS PARA LA LECTURA DE LEGAJOS

El entrevistador/a realizará una revisión de LEGAJOS de los niños/as y adolescentes que alberga la institución visitada. Se sugieren las siguientes pautas para optimizar el desarrollo de esta tarea, a saber:

- Existencia de legajos para la totalidad de la población albergada
- Disponibilidad y accesibilidad de los legajos

Sobre los contenidos de los legajos:

- Anexos modelos emitidos por la Dirección General de Niñez y Adolescencia (DGNyA)
- Nota de derivación del niño/a a la institución, emitida por la DGNyA

- Comunicaciones de ingreso a la institución dirigidas a la Asesoría General Tutelar y al Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (CD-NNyA)
- Medida tomada por la autoridad de aplicación competente
- Documentación personal del niño
- Informes psicosociales del equipo técnico de la institución y de otros profesionales intervinientes (si los hubiere).
- Estrategias para la revinculación con referentes afectivos, para la atención de la Salud, educación, alimentación, etc.
- Designación del abogado del niño
- En casos de niños derivados con atención y medicación psiquiátrica: Equipo tratante y la modalidad de tratamiento. Indicación de medicación. Supervisión de la medicación Registro de la medicación que se administra. Responsable profesional de la indicación de medicación. Evaluación psicoterapéutica, psiquiátrica y evolución del tratamiento
- Informes psicoterapéuticos, clínicos y sociales
- Periodicidad de actualización de los informes.

4. MARCO REGULATORIO DEL MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR PARA LA REALIZACIÓN DE LAS VISITAS INSTITUCIONALES

A fin de optimizar el cumplimiento de las actividades más arriba desarrolladas, se diseñó un marco regulatorio institucional para el contralor de los dispositivos de albergue. Este marco permite fijar criterios comunes de actuación entre la Asesoría General Tutelar y los Asesores Tutelares ante la Primera Instancia en lo Contencioso, Administrativo y Tributario y evitar la superposición de tareas y el consecuente dispendio de actividad extrajudicial.

Se mencionan a continuación las Resoluciones de esta Asesoría que conforman este marco y a modo de síntesis, sus principales alcances:

RESOLUCIÓN AGT 34/2009 (Anexo 1: Protocolo de Actuación para las Visitas a Instituciones de Albergue):

- Fija criterios generales de actuación socio jurídicos para orientar el relevamiento a las instituciones de albergue; sin perjuicio de otras acciones a realizar, según el criterio de cada magistrado (aprueba el Protocolo de Actuación que es parte integrante de la Resolución)

- Establece una distribución de las instituciones de albergue a visitar, entre la Asesoría General, la Asesoría Tutelar ante la Primera instancia en lo contencioso administrativo y tributario Nº1, Nº2 y Nro.3.
- Aprueba el cuestionario institucional como instrumento para el relevamiento de la información sobre las instituciones (como anexo integrante de la resolución)
- Establece la periodicidad para la realización de las visitas, sin perjuicio de las demás visitas ó inspecciones que los Asesores Tutelares y la Asesoría General consideren pertinentes.
- Aprueba la base de datos (soft informático) diseñada en articulación con la Dirección de Informática y Tecnología del Poder Judicial.
- Establece circuitos de información claros y precisos.
- Fija procesos de intercambio con los agentes involucrados en la tarea, a modo de capacitación
- Crea el Comité de Seguimiento de la Política de Albergue Institucional de la Ciudad de Buenos Aires, presidido por la Asesoría General Tutelar, integrado por los Asesores de Primera Instancia ante el Fuero Contenciosos Administrativo y Tributario, y-o los funcionarios que ellos designen.

RESOLUCIÓN AGT 60/2009:

- Aprueba la actualización del Instructivo de carga del cuestionario en la base informática
- Establece la realización de jornadas de Intercambios sobre el uso del sistema de carga del cuestionario.

RESOLUCIÓN AGT 22/2010:

- Aprueba el cuestionario institucional unificado para la realización de visitas Institucionales (este instrumento integra todas las modalidades de atención y como Anexo forma parte integrante de Resolución).

- Aprueba el anexo específico para comunidades terapéuticas, que forma parte integrante del cuestionario unificado.
- Establece que la información relevada en el cuestionario deberá ser cargada en la base de datos también unificada, sin distinción por tipo de modalidad de atención. A cada Asesoría se le asigna los nombres de usuarios/contraseñas para posibilitar la carga de datos en la base informática.
- Asigna nuevas instituciones y sedes conveniadas, de conformidad con lo informado por la Dirección General de Niñez y Adolescencia y la Coordinación de Políticas Sociales en Adicciones del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Aprueba el "Instructivo para la carga del cuestionario institucional". (el instructivo forma parte integrante de la Resolución)
- Aprueba la base de datos específica para la carga de información relevada en materia de irregularidades y/o incumplimientos de las instituciones visitadas (consolida información sobre las alertas detectadas por institución, acciones realizadas por cada Asesoría, organismos oficiados, respuestas obtenidas, nivel de resolución de las alertas, entre otros).

RESOLUCIÓN AGT Nº 12 /2011

- Aprueba el Protocolo Común de Actuación (actualizado) para la Realización de Visitas Institucionales, que como Anexo I forma parte integrante de la presente Resolución.
- Aprueba el cuestionario institucional (actualizado) para la realización de visitas Institucionales, que como Anexo II forma parte integrante de la presente Resolución.

ANEXO 7

CUESTIONARIO PARA VISITAS E INSPECCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR A INSTITUCIONES DE ALBERGUE DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

RES. AGT Nº 34/2009 Y 22/2010

**INSTRUMENTO UNIFICADO PARA INSTITUCIONES CONVIVENCIALES, CONVIVENCIALES
MATERNOS, ATENCIÓN ESPECIALIZADA, ATENCIÓN DE NECESIDADES ESPECIALES,
ATENCIÓN INTEGRAL DE LA SALUD MENTAL, PARADORES Y COMUNIDADES TERAPÉUTICAS**

DATOS INSTITUCIONALES

1. Fecha de realización de la entrevista (día/mes/año): _____ / _____ / _____

2. Nombre y sigla del establecimiento (aclarar a qué organización pertenece, si corresponde):

- Nombre y sigla del establecimiento: _____

- Aclarar a qué organización pertenece, si corresponde: _____

3. Domicilio del establecimiento:

4. ¿En qué municipio está la institución? _____

Consignar municipio y detallar localidad/barrio

(Ej. Municipio: CABA, Barrio: Parque Chacabuco / Ej. municipio: Lomas de Zamora, Localidad: Banfield)

5. Teléfono/ e-mail:

6. Nombre y Apellido (entrevistado N° 1):

7. DNI (entrevistado N° 1):

8. Título y/o oficio (entrevistado N° 1):

9. Cargo que desempeña (entrevistado N° 1):

10. Nombre y apellido (entrevistado N°2):

11. DNI (entrevistado N°2):

12. Título y/o oficio (entrevistado N°2):

13. Cargo que desempeña (entrevistado N°2):

14. Tipo de modalidad de atención, según convenio con el gobierno de la ciudad **Marcar una sola opción**

- Institución Convivencial
- Institución Convivencial de Adolescentes Madres
- Institución de Atención Especializada (ex terapéutica)
- Institución de Atención Integral en Salud Mental
- Institución para Niños y Adolescentes con Necesidades Especiales
- Parador
- Comunidad Terapéutica
- Otro- detallar **((Consignar en "OTRO" solo en el caso de que la respuesta no esté contenida en las otras opciones de respuesta))**

15. Forma societaria de la institución **Marcar una sola opción**

- Asociación Civil
- Fundación
- Sociedad de Responsabilidad Limitada (SRL)
- Sociedad Anónima (SA)
- Institución Estatal (Efector Propio del GCABA)

16. ¿Cuál es la franja etárea que cubre la sede Institucional? (ENTREVISTADOR: Consigne las edades que abarca la sede institucional que está entrevistando))**Respuesta múltiple (marcar las opciones que refiera el entrevistado/a)**

- De 0 a 2 años
- De 3 a 5 años
- De 6 a 8 años
- De 9 a 11 años
- De 12 a 14 años
- De 15 a 18 años
- Mayor de 18 años

ENTREVISTADOR/A: EN CASO DE ESTAR ENTREVISTANDO A UNA COMUNIDAD TERAPÉUTICA, CONTINÚE CON LA PREGUNTA 16_A, si no está entrevistando una Comunidad Terapéutica, pase a la pregunta N° 17

16_A. En esta sede institucional ¿conviven niños/jóvenes y adultos? **(((esta pregunta es SOLO PARA COMUNIDADES TERAPÉUTICAS)))**

Marcar una opción



Sí, ¿por qué?

No ¿por qué?

17. ¿Tiene habilitación otorgada según Ley 2881?

((ENTREVISTADOR/A: La Ley 2881 contempla la habilitación de las modalidades de atención convivencial, convivencial materno, atención especializada, paradores. En caso de que esté entrevistando una institución que no requiera este tipo de habilitación, marque la opción "No requiere este tipo de habilitación"))

Marcar una sola opción

Sí **PASE A PREG. 19**

No

En trámite

No requiere este tipo de habilitación **((ENTREVISTADOR/A: MARCAR ESTA OPCIÓN CUANDO SE TRATE DE INSTITUCIONES UBICADAS EN LA PCIA. DE BUENOS AIRES; EFECTORES DEPENDIENTES DEL GCBA y/o MODALIDADES DE ATENCIÓN NO ALCANZADAS POR ESTA NORMATIVA. EN TODOS LOS CASOS DETALLAR EL TIPO DE HABILITACIÓN QUE POSEE: EJ: HOSTAL DE SALUD, COMUNIDAD TERAPÉUTICA, ETC.))**

PASE A PREG. 19

18. ¿Tiene el permiso precario de funcionamiento expedido por la Dirección de Habilitaciones y Permisos del GCBA, previsto en la Resolución conjunta 938¹ -Min.Des. Soc. –Agencia de Control/10?

((ENTREVISTADOR/A: Esta resolución establece un permiso precario o transitorio, que controla condiciones mínimas de seguridad, higiene y funcionamiento de las instituciones de albergue alcanzadas por la ley 2881, otorgado por la Dirección de Habilitaciones y Permisos del GCBA))

Marcar una sola opción

Sí No En trámite

19. Sede institucional **Marcar una sola opción**

Propia Alquilada Préstamo o comodato

¹ La mencionada resolución conjunta aprueba el protocolo para el otorgamiento de permisos precarios de funcionamiento a las instituciones de albergue de niñas, niños y adolescentes.

20. Antigüedad del proyecto de albergue según el proyecto institucional actual? **Marcar una sola opción**

0 a 5 años 6 a 10 años 11 a 15 años 16 a 20 años 21 a 25 años 26 a 30 años más de 30

21. Indique con qué recursos económicos cuenta actualmente la institución

Respuesta múltiple (marcar todas las opciones que refiera el entrevistado/a)

Becas CABA Becas Nacionales Becas Provinciales Obras Sociales Aportes de Organismos Privados Nacionales Aportes de Organismos Privados Internacionales Subsidios otorgados a la institución
 Aportes económicos de particulares Otro- detallar (((Consignar en "OTRO" solo en el caso de que la respuesta no esté contenida en las otras opciones de respuesta))) _____

22. Respecto a la transferencia de fondos del GCBA (becas CABA) indique el tipo de asignación que recibe

Responder esta pregunta solo en el caso de que en la anterior hayan respondido 'Becas CABA'

Marcar una sola opción

por cantidad de niños/as alojados monto fijo mensual

23. ¿Cuál es la capacidad máxima de albergue en esta sede (total)? _____

CONSIGNAR CANTIDAD (en Nro)

24. ¿Cuál es la cantidad de vacantes efectivamente ocupadas en esta sede? (total)? _____

CONSIGNAR CANTIDAD (en Nro)

25. ¿Cuál es la cantidad de vacantes efectivamente ocupadas en esta sede? (en relación a las conveniadas con GCABA) _____

CONSIGNAR CANTIDAD (en Nro)

26. ¿Cuál es la cantidad de vacantes efectivamente ocupadas y conveniadas con GCBA, en todas las sedes pertenecientes a la Asociación/Fundación? _____

CONSIGNAR CANTIDAD en Nros. Totales sin distinguir por sede

(ENTREVISTADOR/A: En caso de que cuente únicamente con una sede, repita el número que consignó en la pregunta N° 25)

27. En términos generales, ¿cuál es el tiempo (promedio) de permanencia de los niños/adolescentes en la institución?

Marcar una sola opción

Algunos días (menos de una semana) 1 semana (aproximadamente) 15 días

1 mes 2 meses 3 meses

entre 4 y 6 meses entre 7 y 9 meses

1 año más de 1 año

² "Antigüedad del proyecto de albergue...": Se refiere al tiempo que la institución lleva trabajando bajo la misma modalidad de atención (según la caracterización de la Dirección General de Niñez y Adolescencia).

28. En términos generales, ¿cuál es el nivel de reingreso de los niños/adolescentes?

Marcar una sola opción

- Todos reingresan
 Más de la mitad reingresa
 La mitad reingresa
 Menos de la mitad reingresa
 Pocos reingresan
 No hay reingresos

ENTREVISTADOR/A: SOLO PARA PARADORES, si no está entrevistando un Parador, pase directamente a la pregunta N° 32.

29. ¿Se registran cambios respecto del año anterior, sobre los días de funcionamiento, el horario de atención y la residencia de los niños/as y adolescentes en el parador? ((ENTREVISTADOR/A: COMPLETAR LA/S PREGUNTA/S N° 30,31 y 31_A sólo si se registran modificaciones respecto del año anterior. Si está entrevistando a un nuevo parador conveniado en el año en curso, continúe con la pregunta 30 y siguientes))

Marcar una sola opción

- Sí
 No
 PASE A PREGUNTA 31_B

30. ¿El parador funciona de lunes a domingo?

Marcar una sola opción

- Sí, está abierto de lunes a domingo
 No, por qué? (especificar días de funcionamiento)
-
-

31. ¿El parador funciona las 24 hs.?

Marcar una sola opción

- Sí
 No, por qué?
-
-

31_A. ¿Los niños / jóvenes alojados residen en el parador?

Marcar una sola opción

- Sí
 No, por qué?
-
-

31_B. ¿Cuáles considera que son los ASPECTOS DESTACABLES en su trabajo con los Servicios Especiales en atención de chicos de la calle? (Equipo Móvil – Caina – Programa de Erradicación del Trabajo Infantil).

31_C ¿Cuáles considera que son los ASPECTOS A MEJORAR en su trabajo con los Servicios Especiales en atención de chicos de la calle? (Equipo Móvil – Caina – Programa de Erradicación del Trabajo Infantil).

ESTRATEGIAS DE TRABAJO

32. En relación al ingreso del niño y/o adolescente a la institución ¿con qué actores se trabaja el ingreso?

Respuesta múltiple (marcar todas las opciones que refiera el entrevistado/a)

- Guardia Permanente de Abogados
- Defensorías Zonales de la CABA
- Defensorías de Menores e Incapaces de la Nación
- Dirección General de la Niñez
- Juzgados
- Dirección General de Políticas Sociales en Adicciones
- Dirección General de Salud Mental de la CABA
- Servicios locales (municipios)
- Servicios zonales (provincia)
- Ministerio de Salud del GCBA (**detallar agencia**) _____

- Obras Sociales
- Otros organismos (**detallar**) (((Consignar en "OTRO" solo en el caso de que la respuesta no esté contenida en las otras opciones de respuesta)) _____

33. En términos generales ¿De qué modo se producen los ingresos?

Marcar una sola opción

- En forma articulada y con información suficiente
- En forma desarticulada y con información insuficiente
- En forma articulada y con información insuficiente

34. Para el abordaje de los casos ¿desarrolla estrategias de trabajo con alguno de los siguientes organismos?

Respuesta múltiple (marcar todas las opciones que refiera el entrevistado/a)

- Defensorías Zonales de la CABA
- Supervisores de la Dirección General de Niñez
- Juzgados
- Defensorías de Menores e Incapaces de la Nación
- Dirección General de Políticas Sociales en Adicciones
- Dirección General de Salud Mental de la CABA
- Servicios locales (municipios)
- Servicios zonales (provincia)
- Ministerio de Salud del GCBA (**detallar agencia**) _____

- Obras Sociales
- Con ninguno de los organismos mencionados
- Otros organismos (**detallar**) (((Consignar en "OTRO" solo en el caso de que la respuesta no esté contenida en las otras opciones de respuesta)) _____

ENTREVISTADOR/A: EN CASO DE ESTAR ENTREVISTANDO A UNA COMUNIDAD TERAPÉUTICA, CONTÍNUÉ CON LAS SIGUIENTES OPCIONES DE RESPUESTA MÚLTIPLE, si no está entrevistando una Comunidad Terapéutica, pase a la pregunta N° 35

Unidad de Seguimiento Centralizado del CDNNyA (USEC)³

35. En términos generales ¿De qué tipo son las estrategias?

Respuesta múltiple (marcar todas las opciones que refiera el entrevistado/a)

De planificación de acciones De interconsulta De solicitud de recursos

De intercambio de información De reporte de actividades

Otro (detallar) (((Consignar en "OTRO" solo en el caso de que la respuesta no esté contenida en las otras opciones de respuesta))

36. Acerca de los servicios que utiliza para la atención de los niños/as y jóvenes, especificar los nombres de esos organismos.

ATENCIÓN ENTREVISTADOR/A: RELEVAR TODOS LOS EFECTORES UTILIZADOS (nacionales, provinciales, municipales, de la CABA; tanto públicos como privados). La respuesta es múltiple. Seleccione todas las opciones que correspondan y especifique

Efectores de Salud (inclusive salud mental), con cuáles? (especificar)

Efectores de Educación, con cuáles? (especificar)

Efectores de Promoción Social, con cuáles?⁴ (especificar)

³ Este efector fue creado por Resolución N° 245/ CDNNyA/10, de fecha 10 de mayo 2010 y se encuentra bajo la órbita de la Dirección General de Programas Descentralizados de la Vicepresidencia del CDNNyA. La resolución establece que "a fin de **monitorear la situación de alojamiento de niños, niñas y adolescentes en comunidades terapéuticas**, derivados por la Dirección General de Políticas Sociales en Adicciones, resulta necesario crear en el ámbito de este Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes un equipo técnico interdisciplinario específico que realice esta tarea, **con el propósito de identificar posibles derechos vulnerados y realizar las acciones para restituirlos**".

⁴ A modo de ejemplo para el entrevistador/a, se detallan a continuación los **programas sociales del GCBA** más mencionados por las instituciones de albergue durante los relevamientos, a saber: Programa Nuestras Familias, Programa Lazos, Programa contra la explotación sexual, Programa Fortalecimiento de Vínculos y Acompañantes Terapéuticos, Programa para la atención de la emergencia habitacional.

Efectores de Cultura y Deportes, con cuáles? ⁵(especificar)

Efectores de Área Mujer, con cuáles?⁶ (especificar)

DERECHO A LA SALUD

37. ¿Qué tipo de efectores utiliza? (inclusive salud mental)

Marcar una sola opción

Únicamente público

Combina público y privado

PASE A PREGUNTA 40

Únicamente privado

PASE A PREGUNTA 41

38. ¿Qué efectores del sistema público utiliza?

Respuesta múltiple (((Sólo preguntar si en la pregunta anterior respondieron 'Únicamente público')))

Centros de salud Hospitales Plan médico de cabecera de la CABA

39. ¿Por qué utiliza únicamente el sistema público?

Respuesta múltiple (((preguntar solo si en la Preg. 37 respondieron 'Únicamente público')))

Gratuidad Especialidad Porque ha establecido vínculos interpersonales e interinstitucionales

Porque considera que brinda una mejor atención de la salud

Otro **(((Consignar en "OTRO" solo en el caso de que la respuesta no esté contenida en las otras opciones de respuesta)))**

40. ¿Por qué combina el sistema público y privado?

Respuesta múltiple (((Preguntar solo si en la pregunta pregunta '37' r respondieron 'Combina público y privado')))

Por déficit del sistema público Porque combina lo mejor de ambos ámbitos

Porque tiene Obra Social

Otro **(((Consignar en "OTRO" solo en el caso de que la respuesta no esté contenida en las otras opciones de respuesta)))**

⁵ A modo de ejemplo para el entrevistador/a, se detallan a continuación los efectores del GCBA más mencionados **en materia deportes** por las instituciones de albergue durante los relevamientos, a saber: Polideportivos y clubes barriales, talleristas del Ministerio de Cultura de la CABA, Programa Adolescencia del GCBA, Programa Esfera Cultural, Juegotecas, Colonias de Verano del GCBA, centros culturales y teatros.

⁶ A modo de ejemplo para el entrevistador/a, se detallan a continuación los efectores del GCBA más mencionados **en materia de atención de la mujer**, a saber: Centros Integrales de la Mujer, Programa de atención de la violencia de la Dirección General de la Mujer, CIENA de la Dirección General de la Mujer.

41. ¿Por qué utiliza únicamente el sistema privado?

Respuesta múltiple (Sólo responda esta pregunta si respondieron 'Únicamente privado' en la pregunta '37')

- Por déficit en el sistema público Por la facilidad para acceder a los turnos Para obtener respuesta inmediata
- Por elección del institucional Porque considera que brinda una mejor atención de la salud.
- Otro (((Consignar en "OTRO" solo en el caso de que la respuesta no esté contenida en las otras opciones de respuesta)))
-
-

42. ¿La población que alberga tiene acceso a información sobre educación sexual?

- Sí **Marcar una sola opción**
- No, por qué (detallar)
-

43. La institución, ¿Cuenta con población bajo tratamiento psicológico? **Marcar una sola opción**

- Sí
- No **PASE A PREGUNTA 46**

44. ¿Dónde realizan el tratamiento psicológico?

Marcar una sola opción (Sólo responda esta pregunta si usted respondió 'Sí' a la pregunta 43)

- En la propia institución **PASE A PREGUNTA 46**
- Fuera de la institución
- De manera combinada

45. En caso de realizar tratamiento psicológico fuera de la institución o realizarlo de manera combinada ¿dónde se desarrolla?

Respuesta múltiple (Sólo responda esta pregunta si usted respondió 'Fuera de la institución' y/o de manera combinada en la pregunta anterior)

- En organismos públicos
- En organismos privados
- Con profesionales particulares externos a la institución ((ENTREVISTADOR/A: se refiere a profesionales particulares que brindan atención en forma privada, por fuera de efectores institucionales))
- Combina organismos públicos y privados

46. ¿Existen casos de niños/as y jóvenes alojados que reciban medicación psiquiátrica?

- Sí (consignar listado abajo) No **Marcar una sola opción**

ENTREVISTADOR//A: Si está entrevistando a una institución de necesidades especiales (discapacidad) PASE A PREGUNTA 54, si no PASE A PREGUNTA 59

49. En caso de que el niño/a ó joven no firme el consentimiento informado, ¿quién lo firma?

Respuesta múltiple ((marcar las opciones que mencione en entrevistado)).

- Familiares
- Alguien de la institución
- Defensoría
- Juzgado
- No sabe
- Otros (detallar) (((Consignar en "OTRO" solo en el caso de que la respuesta no esté contenida en las otras opciones de respuesta))

50 . ¿Dónde se consigna la firma del consentimiento informado?

Respuesta múltiple ((marcar las opciones que mencione el entrevistado)).

- Legajo institucional del niño/, joven Defensoría
- Juzgado Historia Clínica de los hospitales
- No sabe
- Otros, **especificar**

50_A ¿Ante qué medicación/droga se solicita el consentimiento informado?

((ENTREVISTADOR/A: detallar nombre de la medicación, droga))

50_B ¿Quién supervisa efectivamente la medicación psiquiátrica?

Respuesta múltiple ((marcar las opciones que mencione en entrevistado)).

- Efecto público de salud
- Dirección General de Salud Mental de la Caba
- Coordinación de Políticas Sociales en Adicciones **(((esta opción es SOLO PARA COMUNIDADES TERAPÉUTICAS)))**
- Supervisores/as de la DGN
- Ninguno de los anteriores
- Otros (((Consignar en "OTRO" solo en el caso de que la respuesta no esté contenida en las otras opciones de respuesta))

51. ¿Cuál es el criterio utilizado para prescribir medicación psiquiátrica?

Respuesta múltiple (Sólo responda esta pregunta si usted respondió 'Si' en la pregunta anterior)

- Por indicación de un psiquiatra de la institución.
- Por indicación de un profesional psiquiatra PARTICULAR, EXTERNO a la institución ((**ENTREVISTADOR/A: se refiere a profesionales particulares que brindan atención en forma privada, por fuera de efectores institucionales**))
- Por indicación proveniente de un organismo público.
- Por indicación proveniente de un organismo privado.
- Otro ((**Consignar en "OTRO" solo en el caso de que la respuesta no esté contenida en las otras opciones de respuesta**)):
- _____
- _____

51_A ¿De qué forma se procede para renovar la prescripción de medicación psiquiátrica?

52. En caso de tener niños, niñas y/o adolescentes bajo tratamiento psiquiátrico ¿Dónde realizan el tratamiento?

Marcar una sola opción

- En la propia institución. **Si está entrevistando a una institución de necesidades especiales (discapacidad PASE A PREGUNTA 54, si no PASE A PREGUNTA 59)**
- Fuera de la institución.
- De manera combinada.
- No tienen población bajo tratamiento psiquiátrico (ni dentro ni fuera de la institución)

Si está entrevistando a una institución de necesidades especiales (discapacidad) PASE A PREGUNTA 54, si no PASE A PREGUNTA 59

53. En caso de realizar tratamiento psiquiátrico fuera de la institución y/o de manera combinada ¿dónde se desarrolla?

Respuesta múltiple (Sólo responda esta pregunta si respondieron 'Fuera de la institución y/o de manera combinada' en la pregunta anterior)

- En organismos públicos En organismos privados Con profesionales particulares externos a la institución ((**se refiere a profesionales particulares que brindan atención en forma privada, por fuera de efectores institucionales**))

ENTREVISTADOR/A: SOLO PARA MODALIDAD DE ATENCIÓN DE NECESIDADES ESPECIALES (DISCAPACIDAD), si no está entrevistando esta modalidad pase directamente a la pregunta N° 59

54. ¿La institución cuenta con población que reciba tratamientos específicos para la discapacidad que padece? (Ej. estimulación temprana, rehabilitación, fonoaudiología, kiniseología, etc.)

Sí

Marcar una sola opción

No, por qué (detallar)

54. A. ¿Cuales de las siguientes actividades se realizan como parte de la rutina de la institución*?

Respuesta múltiple

Deportivas Artísticas Culturales

Técnicas (de formación) Recreativas (salidas y paseos)

No se realiza ninguna de las actividades mencionadas

PASE A PREGUNTA 55

Otras actividades que se realizan

(DETALLAR)

54. B. Estas actividades ¿tienen una frecuencia semanal?

Marcar una sola opción

Todas tienen una frecuencia semanal

Solo algunas tienen frecuencia semanal

Ninguna tiene frecuencia semanal

Otro (((Consignar en "OTRO" solo en el caso de que la respuesta no esté contenida en las otras opciones de respuesta))

* Conforme lo establecido en el Art. 30 de la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad.

58. En caso de tener trámites de pensión por discapacidad pendientes, indicar los motivos de la demora

Respuesta múltiple (Preguntar si respondieron 'Sí' en pregunta anterior)

- Demoras en los trámites
- Dificultades para reunir documentación
- No tiene DNI
- Otro (((Consignar en "OTRO" solo en el caso de que la respuesta no esté contenida en las otras opciones de respuesta)))
-
-

59. En caso de abuso y/o violencia familiar ¿cómo abordan esta problemática?

Marcar una sola opción

- De manera combinada ((utilizan programas especializados e interviene el equipo técnico de la institución))
- Sólo utilizan programas especializados en la materia
- Sólo lo aborda el equipo técnico de la institución **PASE A PREGUNTA 61**
- No les dan tratamiento especial (sólo marcar en caso de que esta problemática no sea abordada de manera específica) **PASE A PREGUNTA 61**

60. En caso de utilizar programas especializados en la materia, indicar cuáles:

Respuesta múltiple (Preguntar solo si respondieron "de manera combinada" ó "Utilizan programas especializados en la materia" y/o en la pregunta anterior)

- Centro Garrigós (SENNAF)
- Organismo para la atención de la violencia doméstica de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (OVD)
- Servicio telefónico para víctimas de violencia (GCABA)
- Centros Integrales de la Mujer (GCABA)
- Programa Maltrato Infantil (GCABA)
- Programa Noviazgos violentos (GCABA)
- Áreas Programáticas de los Hospitales Públicos de la CABA
- Programa Contra Toda Forma de Explotación y Trabajo Infantil (CDNyA)
- Otros (((Consignar en "OTRO" solo en el caso de que la respuesta no esté contenida en las otras opciones de de respuesta)))
-
-
-

61. Según su experiencia ¿cuáles son las dificultades más relevantes para el acceso y la efectivización del derecho a la salud? (inclusive la salud mental)

Respuesta múltiple (marcar todas las opciones que mencione el entrevistado/a)

- Saturación del sistema hospitalario
 - Dificultad para la obtención de turnos
 - Falta de políticas universales para garantizar el derecho de la salud
 - Falta de circuitos para la atención de niños alojados en instituciones
 - Déficit de medicamentos
 - Falta de acompañantes hospitalarios
 - Deficiencias en el circuito SAME
 - Falta de plazas psiquiátricas
 - Falta de servicios públicos especializados en la atención de necesidades especiales (discapacidad)
 - Otro **(Consignar en "OTRO" solo en el caso de que la respuesta no esté contenida en las otras opciones de respuesta))**
-
-
-

62. Frente a estas dificultades en salud ¿han recurrido a los siguientes efectores?

Respuesta múltiple (marcar todas las opciones que refiera el entrevistado/a)

- Defensorías Zonales de la CABA
 - Supervisores de la Dirección General de Niñez.
 - Defensorías de Menores e Incapaces de la Nación
 - Juzgados
 - Dirección General de Políticas Sociales en Adicciones
 - Dirección General de Salud Mental de la CABA
 - Servicios locales (municipios)
 - Servicios zonales (provincia)
 - Ministerio de Salud del GCBA **(detallar agencia)**
-
-
- Con ninguno de los organismos mencionados
 - Otros organismos **(detallar) ((Consignar en "OTRO" solo en el caso de que la respuesta no esté contenida en las otras opciones de respuesta))**
-

ENTREVISTADOR/A: EN CASO DE ESTAR ENTREVISTANDO A UNA COMUNIDAD TERAPÉUTICA, CONTINÚE CON LAS SIGUIENTES OPCIONES DE RESPUESTA MÚLTIPLE, si no está entrevistando una Comunidad Terapéutica, pase a la pregunta N° 63

- Unidad de Seguimiento Centralizado del CDNNyA (USEC)
- Obras Sociales

63. En términos generales ¿Qué resultados han obtenido por parte de estos organismos?

Marcar una sola opción

- Las dificultades fueron recibidas y se resolvieron totalmente
- Las dificultades fueron recibidas y se resolvieron parcialmente
- Las dificultades fueron recibidas y no se resolvieron
- Las dificultades no fueron recibidas
- Otro (detallar) (((Consignar en “OTRO” solo en el caso de que la respuesta no esté contenida en las otras opciones de respuesta))

DERECHO A LA EDUCACIÓN

64. ¿Qué efectores utiliza?

- Únicamente Público
- Únicamente Privado **PASE A PREGUNTA 66**
- Combina Público y Privado **PASE A PREGUNTA 67**

65. ¿Por qué utiliza únicamente el sistema público?

Respuesta múltiple (Preguntar si respondieron ‘Únicamente Público’ en la pregunta anterior)

- Gratuidad
- Por elección institucional
- Para mantener la escuela donde concurría el niño
- Por existencia de vínculos interpersonales e interinstitucionales
- Porque considera que brinda una mejor educación
- Otro (((Consignar en “OTRO” solo en el caso de que la respuesta no esté contenida en las otras opciones de respuesta)))
-
-

66. ¿Por qué utiliza únicamente el sistema privado?

Respuesta múltiple (Preguntar si respondieron ‘Únicamente Privado’ en la pregunta 64)

- Por déficit en el sistema público Por falta de vacantes en el sistema público
- Por elección institucional Porque puede costearlo Porque considera que brinda una mejor educación
- Otro (((Consignar en “OTRO” solo en el caso de que la respuesta no esté contenida en las otras opciones de respuesta)))
-

69. ¿Por qué NO se encuentran escolarizados formalmente?**Respuesta múltiple (Preguntar solo si respondieron 'No' en la pregunta anterior)**

- Porque el ingreso a la institución se produjo posteriormente al inicio del ciclo lectivo
- Por falta de vacantes
- Por problemas de documentación
- Porque necesita un sistema de alfabetización domiciliaria, aún sin efectivizar
- Por falta de centros educativos para adolescentes
- Por rechazo del sistema escolar
- Por falta de servicios públicos especializados/integradores para la atención de necesidades especiales (discapacidad)
- Otro (((Consignar en "OTRO" solo en el caso de que la respuesta no esté contenida en las otras opciones de respuesta)))

ENTREVISTADOR/A: EN CASO DE ESTAR ENTREVISTANDO A UNA COMUNIDAD TERAPÉUTICA, CONTINÚE CON LAS SIGUIENTES OPCIONES DE RESPUESTA MÚLTIPLE, si no está entrevistando una Comunidad Terapéutica, pase a la pregunta N° 70

- Porque en la primera fase del tratamiento de adicciones la población no concurre a la escuela por fuera de la **Comunidad terapéutica**
- Porque a la **Comunidad Terapéutica** no asisten docentes oficiales para garantizar la escolaridad formal

70. Según su experiencia, ¿cuáles son las dificultades más relevantes para el acceso y la efectivización del derecho a la educación?**Respuesta múltiple (Marcar todas opciones que mencione el entrevistado/a)**

- Falta de vacantes en jardines maternos
- Falta de vacantes en establecimientos preescolares
- Falta de vacantes en establecimientos primarios (o nivel correspondiente en Pcia. Bs As.)
- Falta de vacantes en establecimientos secundarios (o nivel correspondiente en Pcia. Bs As.)
- Por falta de centros educativos para adolescentes
- Porque necesita un sistema de alfabetización domiciliaria, aún sin efectivizar
- Problemas de discriminación escolar hacia la población de hogares
- Dificultades de ingreso escolar una vez iniciado el ciclo lectivo
- Problemas de documentación
- Falta de servicios públicos especializados/integradores para la atención de necesidades especiales (discapacidad)
- Otro (((Consignar en "OTRO" solo en el caso de que la respuesta no esté contenida en las otras opciones de respuesta)))

ENTREVISTADOR/A: EN CASO DE ESTAR ENTREVISTANDO A UNA COMUNIDAD TERAPÉUTICA, CONTINÚE CON ESTAS OPCIONES DE RESPUESTA MÚLTIPLE, si no está entrevistando una Comunidad Terapéutica, pase a la pregunta N° 71

Porque en la primera fase del tratamiento de adicciones la población no concurre a la escuela por fuera de la **Comunidad terapéutica**

Porque a la **Comunidad Terapéutica** no asisten docentes oficiales para garantizar la escolaridad formal

71. Frente a esas dificultades ¿han recurrido a los siguientes efectores?

Respuesta múltiple (Marcar todas opciones que mencione el entrevistado)

Defensorías Zonales de la CABA

Supervisores de la Dirección General de Niñez.

Defensorías de Menores e Incapaces de la Nación

Juzgados

Dirección General de Políticas Sociales en Adicciones

Dirección General de Salud Mental de la CABA

Servicios locales (municipios)

Servicios zonales (provincia)

Ministerio de Salud del GCBA (**detallar agencia**) _____

Con ninguno de los organismos mencionados

Otros organismos (**detallar**) (((**Consignar en "OTRO" solo en el caso de que la respuesta no esté contenida en las otras opciones de respuesta**))) _____

ENTREVISTADOR/A: EN CASO DE ESTAR ENTREVISTANDO A UNA COMUNIDAD TERAPÉUTICA, CONTINÚE CON LAS SIGUIENTES OPCIONES DE RESPUESTA MÚLTIPLE, si no está entrevistando una Comunidad Terapéutica, pase a la pregunta N° 72

Unidad de Seguimiento Centralizado del CDNNyA (USEC)

Obras Sociales

72. En términos generales ¿Qué resultados han obtenido por parte de estos organismos?

Marcar una sola opción

Las dificultades fueron recibidas y se resolvieron totalmente

Las dificultades fueron recibidas y se resolvieron parcialmente

Las dificultades fueron recibidas y no se resolvieron

Las dificultades no fueron recibidas

Otro (**detallar**) (((**Consignar en "OTRO" solo en el caso de que la respuesta no esté contenida en las otras opciones de respuesta**))) _____

DERECHO A LA CONVIVENCIA FLIAR y COMUNITARIA

73. Las visitas entre los niños y sus familiares ¿con qué frecuencia se desarrollan?

Marcar una sola opción

- Cada semana
- Cada quince días
- Cada mes
- Según cada caso
- No hay visitas

PASE A PREGUNTA 75

74. Indique el lugar dónde se desarrollan las visitas

- Dentro de la institución Fuera de la institución De manera combinada

75. ¿La institución ¿aplica a modo de sanción, para los NNyA y/o sus familias, alguna forma de interrupción o suspensión del contacto familiar?

Marcar una sola opción

- Sí (detallar)

- No

76. Según su experiencia ¿cuáles son las dificultades más relevantes para llevar a cabo la efectivización del derecho a la vinculación familiar y comunitaria?

Respuesta múltiple (Marcar todas opciones que mencione el entrevistado)

- El Estado delega en las instituciones de albergue la responsabilidad de la revinculación familiar y comunitaria
- Falta de políticas públicas orientadas al fortalecimiento familiar y social
- Falta de operadores del Programa Fortalecimiento de Vínculos
- Falta de espacios terapéuticos para el tratamiento vincular
- Los referentes familiares residen lejos de la institución
- Problemas habitacionales de la familia y/o de referentes afectivos
- Otro (((Consignar en "OTRO solo en el caso de que la respuesta no esté contenida en las otras opciones de respuesta)))

77. Frente a esas dificultades ¿han recurrido a los siguientes efectores?

Respuesta múltiple (Marcar todas opciones que mencione el entrevistado)

- Defensorías Zonales de la CABA
- Supervisores de la Dirección General de Niñez.
- Defensorías de Menores e Incapaces de la Nación
- Juzgados
- Dirección General de Políticas Sociales en Adicciones
- Dirección General de Salud Mental de la CABA
- Servicios locales (municipios)
- Servicios zonales (provincia)
- Ministerio de Salud del GCBA (**detallar agencia**)

Con ninguno de los organismos mencionados

Otros organismos (**detallar**) (((Consignar en "OTRO" solo en el caso de que la respuesta no esté contenida en las otras opciones de respuesta)))

ENTREVISTADOR/A: EN CASO DE ESTAR ENTREVISTANDO A UNA COMUNIDAD TERAPÉUTICA, CONTINÚE CON LAS SIGUIENTES OPCIONES DE RESPUESTA MÚLTIPLE, si no está entrevistando una Comunidad Terapéutica, pase a la pregunta N° 78

- Unidad de Seguimiento Centralizado del CDNNyA (USEC)
- Obras Sociales

78. En términos generales ¿Qué resultados han obtenido por parte de estos organismos?

Marcar una sola opción

- Las dificultades fueron recibidas y se resolvieron totalmente
- Las dificultades fueron recibidas y se resolvieron parcialmente
- Las dificultades fueron recibidas y no se resolvieron
- Las dificultades no fueron recibidas
- Otro (**detallar**) (((Consignar en "OTRO" solo en el caso de que la respuesta no esté contenida en las otras opciones de respuesta)))

79. Según su criterio ¿cuáles son las problemáticas más frecuentes que afectan a las familias de los niños/as que alberga?

Respuesta múltiple (Marcar todas opciones que mencione el entrevistado)

- Pobreza
- Desocupación
- Problemas habitacionales
- Violencia intrafamiliar
- Dificultades para el ejercicio de las funciones de cuidado y crianza
- Problemas de salud (inclusive salud mental)
- Adicciones
- Otro (((Consignar en “OTRO” solo en el caso de que la respuesta no esté contenida en las otras opciones de respuesta)))

PADRINAZGO⁹

ENTREVISTADOR/A: SOLO PARA INSTITUCIONES DE CUALQUIER MODALIDAD QUE IMPLEMENTEN SISTEMA DE PADRINAZGO, si no está entrevistando una institución que desarrolle padrinazgo, pase directamente a la pregunta N° 85.

80. La institución ¿cuenta con algún sistema de PADRINAZGO? ((ENTREVISTADOR/A: se entiende por padrino a un referente externo que retira al niño/a o adolescente de la institución, para realizar paseos o pasar el fin de semana en casa del padrino e incluso irse de vacaciones))

Marcar una sola opción

- Si (consignar abajo el listado de niños)
- No **PASE A PREGUNTA 85**

((Consignar NOMBRE/APELLIDO/EDAD (en ese orden) de NnyA que cuenten con padrinos))

NOMBRE	APELLIDO	EDAD

⁹ La DGNyA define al Padrinazgo en los siguientes términos: “El Padrinazgo es un proyecto cuyo objetivo principal es brindar referentes externos a niño/as y adolescentes que se encuentren alojados en instituciones de atención integral a la niñez que mantienen convenio con la Dirección General de Niñez y Adolescencia del GCBA . Los padrinos son los referentes externos para los niño/as adolescentes alojados en hogares conveniados con la DGNyA, destinados a construir vínculos sólidos y comprometidos, que los enriquezcan y perduren a través del tiempo” (INFORME 060-DGNYA-10 del 11/01/2010).

En la práctica, el padrinazgo se traduce en la facultad de retirar al niño, niña y adolescente de la institución de albergue para realizar paseos o pasar el fin de semana en casa del padrino e incluso irse de vacaciones con éste.

NOMBRE	APELLIDO	EDAD

81. En caso de contar con un sistema de padrinazgo ¿tiene un proyecto institucional que regule dicha práctica?

Sí, el padrinazgo está detallado en forma escrita como proyecto institucional (**ENTREVISTADOR/A: para marcar esta opción, chequee que el proyecto específico de padrinazgo esté incluido en el proyecto institucional ó bien que la institución disponga y entregue un proyecto escrito que detalle la práctica del padrinazgo**).

No, el padrinazgo no está detallado en forma escrita como proyecto institucional.

En elaboración: el proyecto institucional de padrinazgo está en proceso de elaboración escrita.

82. Los postulantes a padrinos ¿cumplen con los requisitos previstos en la Disposición 107-DGNyA-10 de fecha 16/9/10? (ser mayor de 21, certificado de antecedentes penales, registro de deudores alimentarios)

Marcar una sola opción

Si

No, por qué (**detallar**)

83. Los niños/as y adolescentes que se retiran de la institución con sus padrinos ¿cuentan con la autorización de algunos de los siguientes organismos oficiales?

Respuesta múltiple (Marcar todas opciones que mencione el entrevistado)

Defensorías Zonales de la CABA

Servicios locales (municipios)

Servicios zonales (provincia)

Juzgados

Defensoría de Menores e Incapaces

Dirección General de Niñez (DGNNyA)

Con ninguno de los organismos mencionados

No sabe

Otros organismos (**detallar**) (((**Consignar en "OTRO" solo en el caso de que la respuesta no esté contenida en las otras opciones de respuesta**))) _____

86. En términos generales, ¿podría precisar cuál es la principal modalidad de egreso?

ENTREVISTADOR/A: solicitar al entrevistado/a que indique la modalidad de egreso que reconoce como más frecuente al momento de la entrevista

Marcar una sola opción

- Egresó con la familia de origen
- Egresó con la familia ampliada
- Egresó con referentes afectivos NO FAMILIARES
- Fue derivado a otra institución
- El niño/a joven se fue voluntariamente de la institución
- El/la joven egresó con un proyecto propio (autónomo)
- Otro (((Consignar en "OTRO" solo en el caso de que la respuesta no esté contenida en las otras opciones de respuesta)))

87. Según su experiencia ¿cuáles son las dificultades más relevantes para favorecer las posibilidades del egreso y autovalimiento?

Respuesta múltiple (Marcar todas opciones que mencione el entrevistado)

- El Estado delega en las instituciones de albergue la responsabilidad de generar el egreso y el autovalimiento.
- Falta de políticas públicas orientadas al fortalecimiento de los/as jóvenes
- Falta de programas que acompañen a las familias en el egreso
- Falta de acciones que favorezcan el acogimiento familiar y la adopción
- Falta de instancias de capacitación para el trabajo
- Falta de posibilidad de inclusión laboral para los/as jóvenes
- Demoras en el otorgamiento de recursos
- Otro (((Consignar en "OTRO" solo en el caso de que la respuesta no esté contenida en las otras opciones de respuesta)))

88. Frente a esas dificultades ¿han recurrido a los siguientes efectores?**Respuesta múltiple (Marcar todas opciones que mencione el entrevistado)**

- Defensorías Zonales de la CABA
- Supervisores de la Dirección General de Niñez.
- Defensorías de Menores e Incapaces de la Nación
- Juzgados
- Dirección General de Políticas Sociales en Adicciones
- Dirección General de Salud Mental de la CABA
- Servicios locales (municipios)
- Servicios zonales (provincia)
- Ministerio de Salud del GCBA (**detallar agencia**)
-

- Con ninguno de los organismos mencionados
- Otros organismos (**detallar**) (((Consignar en “OTRO” solo en el caso de que la respuesta no esté contenida en las otras opciones de respuesta)))
-
-

ENTREVISTADOR/A: EN CASO DE ESTAR ENTREVISTANDO A UNA COMUNIDAD TERAPÉUTICA, CONTINÚE CON LAS SIGUIENTES OPCIONES DE RESPUESTA MÚLTIPLE, si no está entrevistando una Comunidad Terapéutica, pase a la pregunta N° 89

- Unidad de Seguimiento Centralizado del CDNNyA (USEC)
- Obras Sociales

89. En términos generales ¿Qué resultados han obtenido por parte de estos organismos?**Marcar una sola opción**

- Las dificultades fueron recibidas y se resolvieron totalmente
- Las dificultades fueron recibidas y se resolvieron parcialmente
- Las dificultades fueron recibidas y no se resolvieron
- Las dificultades no fueron recibidas
- Otro (**detallar**) (((Consignar en “OTRO” solo en el caso de que la respuesta no esté contenida en las otras opciones de respuesta)))
-
-

ABOGADO DEL NIÑO

90. Los niños/as y adolescentes que alberga la institución, ¿tienen designado abogado del niño? (art. 27, inciso "c" de la Ley 26.061)

Marcar una sola opción

- Todos
- Algunos
- Ninguno **PASAR A PREGUNTA 92**
- No sabe **PASAR A PREGUNTA 92**

91. ¿Los niños y/o adolescentes reciben las visitas del abogado?

Marcar una sola opción (((Solo preguntar si en la pregunta anterior respondieron 'Todos' o 'Algunos')))

- Si, en todos los casos.
- Si, en algunos casos.
- No reciben visitas en ningún caso.

ENTREVISTADOR/A: SOLO PARA INSTITUCIONES DE MODALIDAD DE ATENCIÓN DE SALUD MENTAL, si no está entrevistando una institución de este tipo, pase directamente a la pregunta N° 92.

91_A. La institución ¿conoce la designación de abogado que establece el art. 22 de la Ley Nacional de Salud Mental - 26.657- ? ((Art. 22: La persona internada involuntariamente o su representante legal, tiene derecho a designar un abogado. Si no lo hiciera, el Estado debe proporcionarle uno desde el momento de la internación. El defensor podrá oponerse a la internación y solicitar la externación en cualquier momento. El juzgado deberá permitir al defensor el control de las actuaciones en todo momento))

Marcar una sola opción

- Si
- No

CONDICIONES DE ALBERGUE, SEGURIDAD y HABILITABILIDAD**ENTREVISTADOR/A: completar según lo observado en el lugar de alojamiento****92. ¿Posee carteles de señalización para indicar salidas de emergencia?** Sí No**93. ¿Posee matafuegos?** Sí No **PASAR A PREGUNTA 98****94. Los matafuegos, ¿están a la vista?** Sí No**95. Los matafuegos, ¿Están vencidos? ¹⁰** Sí No**96. Los matafuegos, ¿Poseen rótulo de control y mantenimiento? ¹¹** Sí No**97. En los matafuegos, ¿las instrucciones de uso son legibles?** Sí No**98. Posee luces de emergencia?** Sí No**99. Las luces de emergencia, ¿están a la vista?** Sí No **PASE A LA PREGUNTA 100****100. ¿Posee detectores de humo y gases?** Sí No**101. En caso de tener escaleras, ¿posee antideslizante?****Marcar una sola opción (COMPLETAR SOLO EN EL CASO DE TENER ESCALERAS)** Sí No No tiene escaleras

¹⁰ Verificar los rótulos de los matafuegos que indican el vencimiento de la recarga

¹¹ El mantenimiento es cada tres meses (como estándar mínimo)

102. En caso de tener planta alta ¿Posee protección?¹²

Marcar una sola opción (COMPLETAR SOLO EN EL CASO DE TENER PLANTA ALTA)

Si No No tiene planta alta

103. En caso de poseer ascensores, ¿están habilitados?

Marcar una sola opción (COMPLETAR SOLO SI TIENE ASCENSORES)

Si están habilitados

No están habilitados

No tiene ascensores **PASE A LA PREGUNTA 105**

104. Los ascensores, ¿cuentan con rúbrica de mantenimiento vigente?

Marcar una sola opción (COMPLETAR SOLO SI TIENE ASCENSORES)

Si No

105. ¿Cómo calificaría la higiene y mantenimiento general del lugar?¹³

Marcar una sola opción

Muy adecuada Adecuada Parcialmente adecuada Inadecuada

IMPORTANTE: RESPONDER LA SIGUIENTE PREGUNTA SOLO EN EL CASO DE HABERSE DETECTADO IRREGULARIDADES - EN LAS VISITAS ANTERIORES - EN MATERIA DE CONDICIONES DE ALBERGUE, SEGURIDAD y HABILITABILIDAD.

106. En esta institución, ¿han sido detectadas irregularidades en las visitas anteriores?

Si

Marcar una sola opción

No **PASE A LA PREGUNTA 108**

107. Según su observación, ¿se revirtieron las irregularidades detectadas, en las visitas anteriores, en materia de condiciones de albergue, seguridad y habitabilidad?¹⁴

Marcar las opciones que correspondan a la observación del entrevistado/a (PUEDE SER RESPUESTA MÚLTIPLE)

¹² Se refiere a la presencia de dispositivos como barandas, enrejados, etc.

¹³ Para ponderar la higiene y mantenimiento general en términos de "Muy adecuada", "Adecuada", "Parcialmente adecuada" e "Inadecuada" deben considerar los siguientes indicadores: Pisos instalados y en condiciones de tránsito, techos y paredes sin hongos ni humedad, baños instalados, servicios básicos en funcionamiento (agua, agua caliente, luz, gas, teléfono, ventilación), cocina en funcionamiento, electrodomésticos básicos, calefacción y residuos en los lugares correspondientes. Asimismo observar la presencia de camas, colchones y ropa de cama en condiciones de utilización.

En caso de cumplirse entre el 100 y el 75% de estos requisitos la categoría será de "Muy adecuada",

En caso de cubrirse entre el 74 y el 51% de estos requisitos la categoría será "Adecuada"

En el caso de cumplirse entre el 50 y el 40% de los requisitos la categoría será de "Parcialmente adecuada". En caso de que el porcentaje sea menor al 40% de los requisitos será considerado de condición "Inadecuada".

¹⁴ Tener en cuenta, a la hora de hacer la visita, información previa sobre las irregularidades detectadas en esa institución.

Sí, ¿cuáles?

No, ¿cuáles?

108. COMENTARIOS DEL ENTREVISTADOR/A

IMPORTANTE: ENTREVISTADOR/A: EN CASO DE ESTAR ENTREVISTANDO UNA COMUNIDAD TERAPÉUTICA CONTINUAR CON EL ANEXO PARA COMUNIDADES TERAPÉUTICAS.

Si no está en una Comunidad terapéutica, fin del cuestionario

ANEXO. COMUNIDADES TERAPÉUTICAS

109. ¿Existe control judicial de las internaciones de los niños, niñas y adolescentes alojados en la institución?¹⁵

Marcar una sola opción

- Siempre
- Sólo en algunos casos
- En ningún caso
- No sabe

110. En caso de existir control externo ante la internación, ¿qué organismo/s lo realiza/n?

Respuesta múltiple (marcar las opciones que refiera el entrevistado/a)

- Ministerio de Salud de la Nación (**detallar dependencia**)

Ministerio de Salud de la Ciudad de Buenos Aires (**detallar dependencia**)

Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires (**detallar dependencia**)

Áreas de Salud de los municipios de la Pcia. De Buenos Aires (**detallar dependencia**)

Dirección General de Políticas Sociales en Adicciones

Juzgados Penales

Juzgados Civiles

Juzgados

Obras Sociales

Unidad de Seguimiento Centralizado del CDNNyA (USEC)

Defensoría de Menores e Incapaces de la Nación

Ninguno de los organismos mencionados

Otros organismos nacionales, provinciales, municipales (**detallar dependencia**)

¹⁵ En caso de internación de personas menores de edad o declaradas incapaces debe procederse como si se tratara de una internación involuntaria. Art. 26 Ley 26.657.

111. En el marco de las internaciones ¿toma intervención el curador?

Marcar una sola opción

Siempre

Sólo en algunos casos

En ningún caso

No sabe

112. OTROS COMENTARIOS DEL ENTREVISTADOR/A

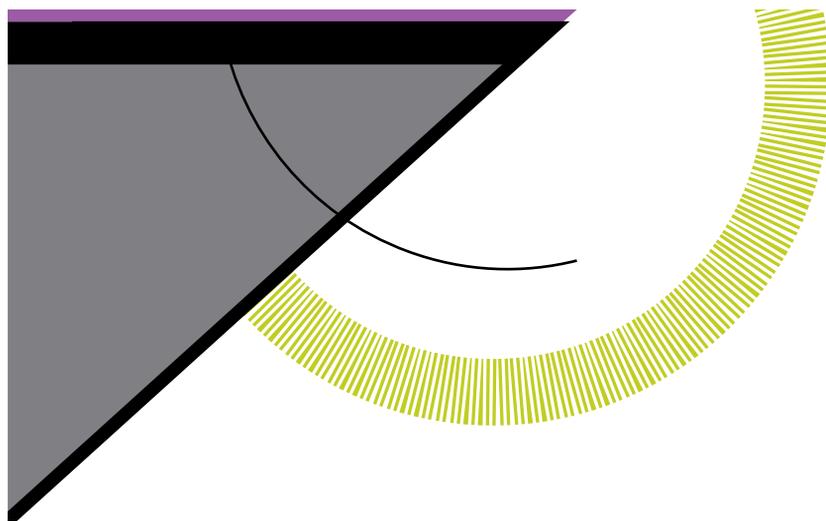
**IMPORTANTE: ENTREVISTADOR/A: EN CASO DE ESTAR ENTREVISTANDO UNA COMUNIDAD TERAPÉUTICA CONTINUAR CON EL ANEXO PARA COMUNIDADES TERAPÉUTICAS.
Si no está en una Comunidad terapéutica, fin del cuestionario**

Este ejemplar se terminó de imprimir en Primera Clase Impresores,
California 1231, C.A.B.A., Buenos Aires, Argentina.
Tirada: 1000 ejemplares.

Puertas Adentro expone los resultados de las tareas de monitoreo de la política de institucionalización de niños, niñas y adolescentes en la Ciudad de Buenos Aires, realizadas por el Ministerio Público Tutelar durante los últimos años.

La información que surge de las visitas e inspecciones realizadas entre 2007 y 2011 pone de manifiesto la centralidad que aún hoy tiene la institucionalización de niños para el Estado local, que se combina con una virtual ausencia de políticas destinadas a la revinculación socio-familiar y al autovalimiento que promuevan su externación, y de políticas de fortalecimiento familiar tendientes a garantizar que la separación de los niños de sus familias sea efectivamente una medida de último recurso y nunca producto de situaciones de pobreza.

La relación Estado - ONG queda aquí bajo la lupa y nos interroga acerca de la corresponsabilidad de los actores que integran el Sistema de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, y de la necesidad de continuar propugnando la implementación de normas que reemplacen las prácticas signadas por la anomia y el caos por procedimientos que definan con claridad las distintas responsabilidades institucionales, en concordancia con la normativa vigente.



Ministerio Público Tutelar
de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires



PODER JUDICIAL DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES