

La Dimensión político-institucional en materia de infancia en la Ciudad de Buenos Aires a dos años de la Ley 26.061

por Julieta Azcárate; Brenda Hüber

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se inscribe en el marco de un informe de investigación llevado a cabo desde el Observatorio de Adolescentes y Jóvenes del Grupo de estudios e investigación sobre Infancia, Adolescencia y Juventud, del Instituto Gino Germani.¹ El objetivo es describir la reconfiguración del escenario institucional y administrativo en materia de niñez y adolescencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a dos años de sancionada la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Para el logro de dicha tarea, hemos partido de la mirada de los actores que forman parte de los principales organismos responsables de la promoción y protección de los derechos de los niños y adolescentes, a nivel nacional y local. Nuestro trabajo consistirá, entonces, en trazar un mapa institucional desde las diversas posiciones, tanto de representantes oficiales de dichos organismos, como de operadores sociales. Mediante esta tarea apuntamos a describir no sólo a las instituciones que lo conforman, sus funciones y competencias, sino también a delinear la trama de relaciones que entre ellas se establecen a la hora de marcar su terreno de intervención, luego de sancionada la Ley 26.061 de Protección Integral.

En relación a la metodología utilizada para esta presentación, se realizó un relevamiento de la legislación que regula las intervenciones sobre la infancia y adolescencia a nivel local y nacional, así como otras normativas que van desde resoluciones, decretos hasta actas acuerdos. Se realizaron también entrevistas en profundidad a diversos actores, los cuales fueron seleccionados privilegiando el lugar institucional que ocupan en el entramado burocrático. Entre ellos se encuentran funcionarios representantes de la Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia, del Consejo de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y de la Dirección General de Niñez y Adolescencia. Del mismo modo, se trabajó con operadores sociales que protagonizan la atención directa y cotidiana de niños y adolescentes, a la vez que se tomó la opinión especialistas en la temática.

¹ Una primera versión del presente trabajo fue presentada en el Precongreso Mundial de Infancia: "Tendencias y desafíos para la protección de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Argentina", realizado en la Facultad de Derecho, UBA, en septiembre de 2007. La versión definitiva será presentada en las VII Jornadas de Sociología de la UBA, en Noviembre del mismo año.

CONTEXTO

Hasta fines de 2005, en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, la protección y atención de la infancia tenía un carácter complejo, en el cual se superponían las competencias y zonas de intervención de organismos nacionales y locales. Paralelamente, existía a su vez una contradicción en cuanto al marco normativo, teniendo a nivel nacional una ley netamente tutelar como 10.903 de Patronato de Menores y a nivel local la Ley N° 114 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, basada en los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño.

A nivel nacional, desde su creación, el Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (CONNAF), principal organismo de infancia, concentró sus acciones en la población infantil y adolescente del área metropolitana. Esto significó, en muchos casos, la superposición de servicios y la duplicidad en las prestaciones con los organismos de dichas jurisdicciones.

Análogamente, a nivel local, se generaron relaciones interinstitucionales conflictivas, marcadas por disputas de espacios de poder y toma de decisiones, asignación de recursos y superposiciones en el accionar. Dicha disputa fue protagonizada por los dos principales organismos responsables de la infancia y adolescencia de Ciudad de Buenos Aires: el Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y la Dirección General de Niñez y Adolescencia.

Desde 1998 va a ser el Consejo de los Derechos el principal responsable de diseñar, coordinar y planificar las políticas necesarias para promover y proteger los derechos de niñas, niños y adolescentes. Con dependencia directa de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad, posee autonomía técnica y administrativa, al mismo tiempo que autarquía financiera, lo cual lo coloca en una situación ventajosa frente a otros organismos. En tanto que la Dirección de Niñez, actualmente, dependiente del Ministerio de Derechos Humanos y Sociales, es la encargada de desarrollar y llevar a cabo los programas y servicios de asistencia directa a niños y adolescentes.

Con la sanción de la Ley 26.061 en septiembre de 2005, en Ciudad de Buenos Aires, se solucionó el problema de inadecuación normativa anteriormente mencionada, convirtiéndose en la expresión y cristalización de un largo proceso de luchas por transformar la mirada hacia los niños y adolescentes como objetos de protección y tutela hacia una mirada que los considera sujetos plenos de derechos. En este sentido, la ley marcó un punto fundamental en esta lucha, en cuanto a que impone a nivel nacional el paradigma de la Protección Integral de Derechos. Sin embargo, este proceso está lejos de haberse concluido. Por el contrario, constituye el punto de partida en el proceso de la transformación de prácticas que rigen las acciones cotidianas.

Si bien como ya señalamos anteriormente Ciudad de Buenos Aires ya tenía una ley que regulaba la situación de niñas, niños y adolescentes acorde a la Convención sobre los Derechos del Niño, la nueva Ley no solamente va a venir a reforzar y consolidar los derechos fundamentales y humanos de la infancia y la adolescencia, sino que, principalmente, traerá consigo cambios en el modo

de pensar y diseñar la política pública. Esto conlleva transformaciones en el terreno de la intervención, a la vez que reestructura las prácticas y acciones antiguas.

RECONFIGURACIÓN DEL MAPA INSTITUCIONAL

De acuerdo con el espíritu de la nueva ley, el objetivo principal de la política de infancia debe ser la crianza y desarrollo de los niños dentro de sus familias, y sólo en última instancia, como medida de protección, de carácter excepcional y subsidiaria, y por el más breve lapso posible, puede recurrirse a una forma convivencial alternativa a la de su grupo familiar. Para el cumplimiento de ello promueve la revalorización del ámbito administrativo para la promoción y defensa de los derechos de niños, niñas y adolescentes, a la vez que establece una nueva relación entre el ámbito administrativo y el judicial. En palabras de la presidenta del Consejo de Derechos:

“la Ley nacional lo que hizo fue legitimar el paradigma de la Convención, darle un rol importante y de primera intervención al organismo administrativo de protección de derechos”.

El Sistema de Protección de Derechos dispuesto por la Ley 26.061 instala una nueva reingeniería institucional, diferente a lo existente hasta el momento. Prevé nuevos actores, nuevas relaciones entre antiguos actores, nuevos procedimientos. Este particular panorama llevará hacia mediados del año 2006, a un intenso debate entre la Dirección General de Niñez y el Consejo de los Derechos sobre el rol a desempeñar por cada área de gobierno. Principalmente, la discusión rondará entorno a la designación del responsable de ser la autoridad de aplicación de la Ley 26.061 en Ciudad de Buenos Aires. Tras diversas negociaciones y encendidos debates se resolvió, a partir de la firma del Acta Acuerdo de Transferencia,² en septiembre de 2006, que el Consejo de los Derechos sería el organismo encargado de la aplicación de las medidas de protección integral y excepcional. En tanto que el Ministerio de Derechos Humanos y Sociales sería el responsable de ejecutar los programas y políticas públicas de infancia en la Ciudad.

Los especialistas en temas de niñez consultados caracterizaron este proceso de debate como *“una pelea por detentar espacios de poder en vez de un espacio de análisis de las leyes 114 y 26.061, o de las consecuencias que tenía ser autoridad de aplicación”*.³

Efectivamente, si analizamos en términos de toma de decisiones en relación a los dictados de la 26.061, desde esta perspectiva observamos que el Consejo de Derechos ha asumido un rol fundamental. Es decir, ha conquistado un espacio de poder de gran importancia: ser el órgano de aplicación de la ley.

² Transferencia de los Servicios de Atención Directa del Consejo Nacional de Niñez Adolescencia y Familia a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

³ Noris Pignata, Abogada, especialista en temas de niñez, junio 2007

*“El Consejo de los Derechos hoy tiene competencias mayores que las que tenía antes, mayor responsabilidad también (...) La ley 26.061 respaldó, legitimó las intervenciones que ya se venían realizando en Ciudad de Buenos Aires. Y, por otro lado consagra las medidas excepcionales de protección como herramienta del organismo administrativo”.*⁴

A modo de comprender mejor esta discusión veamos, entonces, qué significado y alcance tiene ser el órgano de aplicación y cómo a partir de ello queda configurado el circuito administrativo de intervenciones.

En términos formales ser la autoridad de aplicación supone, para el Consejo de Derechos, tanto el dictado de las medidas de protección integral de derechos como de las medidas excepcionales. Las primeras deben estar dirigidas a restituir los derechos vulnerados y la reparación de sus consecuencias. Los artículos 33 y 34 de la Ley 26.061, indican cuando y cómo deben ser utilizadas, a la vez que limitan la intervención ilimitada del Estado. En tanto las medidas excepcionales, enunciadas en el artículo 39, son aquellas que deben adoptarse cuando las niñas, niños o adolescentes estuvieran temporal o permanentemente privados de su medio familiar o cuyo interés superior así lo exija.

En este marco, y a fin de organizar el circuito y el seguimiento de las medidas, se crea, en septiembre de 2006, la Dirección de Procedimientos y Relaciones Interinstitucionales,⁵ con un área específica de seguimiento de las Medidas Administrativas del Consejo de Derechos, siendo su objetivo central el diseño, revisión y evaluación de circuitos, procedimientos, protocolos y normativas de los diversos organismos, en lo relativo a la aplicación de medidas administrativas de protección integral. A su vez, esta Dirección también se encarga del diseño de manuales operativos de procedimientos administrativos para las medidas de protección, y de la coordinación y organización de la recepción y monitoreo de las medidas administrativas que llegan en forma centralizada desde las diferentes áreas del GCBA, de la Justicia Nacional y de organismos de la Ciudad de Buenos Aires.

Como parte de este esquema de intervención, el Consejo de Derechos, junto a la Dirección de Niñez, firman un Acta en la que se establece el “Circuito de Tramitación de Consultas y Denuncias acerca de Problemáticas de Vulneración de Derechos que afecten la Vida de Niños, Niñas y Adolescentes”. En el mismo se determina, tal como lo indica su título, el circuito general de la tramitación de la demanda de consultas y denuncias y la gestión de los recursos necesarios para restitución de derechos vulnerados, tanto para los organismos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires como de otros poderes y de otras jurisdicciones.⁶

⁴ Prof. María Elena Naddeo, abril-mayo 2007.

⁵ Resolución CABA Consejo Derechos Niñas, Niños y Adolescentes N°: 379 / 2006. Publicado en el B.O. CABA el 28-09-2006

⁶ Informe Anual 2006, Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En relación a la implementación de las medidas de protección integral y a las medidas excepcionales por parte del Órgano de Aplicación, en el decreto 415/2006 y en la Resolución N° 246 / 2007,⁷ se resuelve que las Defensorías Zonales y los profesionales designados en el Área Legal y Técnica del Consejo de los Derechos son quienes tienen a su cargo la implementación de las medidas de efectivización y protección integral de derechos. A su vez, también son quienes ejercen el patrocinio jurídico gratuito y la asistencia letrada de niños y adolescentes en todo expediente administrativo o judicial que los involucre.

Pero el hecho que sean las Defensorías las encargadas de implementar las medidas excepcionales suscitó otro debate de tipo técnico-institucional.

El cuestionamiento giró en torno a la contradicción aparente entre la facultad de la Defensoría Zonal de adoptar una medida excepcional y la necesidad de contar con asistencia técnica letrada en el expediente que se inicia para defender y proteger los derechos del caso en cuestión. Es decir, que el profesional responsable de evaluar y dictar la separación del niño de su seno familiar, a su vez sea el encargado de la protección de sus derechos.

En la normativa local, que avanzó sobre esta situación, sólo está previsto que en los casos en los que la decisión del equipo de profesionales entre en contradicción con los deseos del niño o adolescente, se deberá solicitar al Consejo de Derechos la designación de un abogado externo a la Defensoría, que asuma la defensa técnica. Por ejemplo, *“niños y niñas que deseen convivir con el padre responsable de incesto o maltrato sistemático, o adolescentes en riesgo de vida por el daño causado a su salud por el consumo de determinadas sustancias que rechazan tratamientos adecuados y otras situaciones excepcionales.”*⁸

Ahora, si bien en la reglamentación mencionada anteriormente se establece que si un niño o adolescente expresa por sí mismo la necesidad de contar con un patrocinio jurídico que lo asista es condición suficiente para habilitar el acceso a los servicios de protección y asistencia jurídica gratuita, nos inquieta particularmente saber qué es lo que sucede en un caso donde la aplicación de una medida excepcional sea sobre un niño que tenga un año de edad, y en esta situación cómo se comprueba que no hay contradicción entre los deseos del chico y la medida adoptada. Es decir, qué tanto se aleja o se acerca a la voluntad y deseos del niño en cuestión, y en este caso, quién es el encargado de velar por la garantía del chico a ser oído.

Desde una mirada crítica podemos afirmar que el hecho que no exista una defensa realizada por un tercero ajeno al poder administrador es una grave falencia que debilita y pone en cuestionamiento el accionar del órgano de aplicación en lo que a este tema, en particular, respecta.

Ahora, siguiendo con el análisis y recorrido de las medidas excepcionales, en el artículo 40 de la Ley 26.061 se establece que la autoridad local de protección de derechos dará intervención dentro de las 24 horas a la autoridad judicial competente para el efectivo control de legalidad de la medida adoptada. En

⁷. Resolución CABA Consejo Derechos Niñas, Niños y Adolescentes N°: 246 / 2007. Publicado en el B.O. CABA el 17-04-2007

⁸ Ibidem.

este caso, el órgano judicial funciona como instancia de garantía del procedimiento, por ser una medida que, aunque necesaria, limita temporalmente derechos.

Una vez que el caso llega al poder judicial, el juez dentro de la setenta y dos horas de notificado y habiendo citado al niño o adolescente y a sus representantes legales, a efectos de que expongan sus argumentos y ofrezcan las pruebas pertinentes respecto de la medida adoptada, realiza el control judicial de legalidad de la medida y, en el caso de considerarla pertinente, eleva nuevamente el caso al organismo administrativo para que éste lleve adelante la medida.

Pero el entramado burocrático frente a la tramitación de una medida excepcional no finaliza aquí. A este circuito se suma un actor más: la Asesoría General Tutelar,⁹ pues todo ingreso de un niño o adolescente a una institución que lo alberga debe ser comunicado también a la Asesoría Tutelar.

Recordemos que las funciones de este organismo son similares a las del Defensor de menores e incapaces del Ministerio Público de la Nación, con la diferencia que éstos últimos poseen competencias para actuar en el marco de la justicia nacional, en tanto los Asesores Tutelares están circunscriptos a la justicia local y su radio de acción queda restringido al Fuero contencioso-administrativo.

Actualmente uno de los objetivos de la Asesoría Tutelar¹⁰ es el control de la actuación de la Defensorías Zonales y la Guardia Permanente de Abogados en relación a la adopción de las medidas excepcionales. Se encarga también de analizar la urgencia y la proporcionalidad con la medida de internación y su transitoriedad para que no se prolongue en el tiempo. Este control igualmente es ejercido sobre los Centros de Albergue (ej. hogares) en relación a las condiciones de internación.

Sobre este último punto es interesante detenernos. Pues un caso paradigmático en esta reingeniería institucional son los Hogares, pues ante el alojamiento de un chico en sus instalaciones deben generar un sinnúmero de actos administrativos. En primer lugar, deben notificar por un lado a la autoridad de aplicación: el Consejo de Derechos, y por el otro a la Dirección General de Niñez, quien es el otro responsable en este entramado de recursos. Pero, también debe dar aviso al Juzgado interviniente a la vez de realizar, en un término de 24 hs., un acta para ser elevado a la Asesoría General Tutelar con el fin de informar el ingreso del chico al hogar. Y en el medio de estos verdaderos actos administrativos debe nada más y nada menos que asistir al chico.

⁹ La Ciudad de Buenos Aires reglamentó en el 2003 el artículo 73 de la Ley 114, el cual planteaba la exigencia para el organismo local de dar intervención a la autoridad judicial competente en un plazo perentorio después de la internación de un niño privado de su medio familiar. El gobierno de la Ciudad identificó a la Asesoría Tutelar del Ministerio Público del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma como autoridad competente en estas situaciones, por lo cual la misma funciona como control de legalidad de las internaciones que se realizan en todos los efectores ya sea estatales como no gubernamentales.

¹⁰ Resolución. Asesoría General Tutelar N° 059/2007. CABA 06-08-2007

Ahora bien, ante este esquema de intervención advertimos que los conflictos que se presentan adquieren diversas formas, a la par que se abre una antigua discusión en relación a los roles y las competencias. Por un lado, estamos frente a un Consejo que potencia sus responsabilidades y funciones al erigirse como el órgano de aplicación de la nueva Ley, arrastrando viejas contradicciones como por ejemplo la de ser una instancia por momentos de ejecución en vez de coordinación y articulación de políticas, como fue concebido en su origen. Y por el otro lado, tenemos a una Dirección de Niñez que trata de imponer su presencia y ganar significativos espacios de decisión. En este contexto, de reingeniería institucional, se producirá la firma del Acta Acuerdo de Transferencia, en septiembre de 2006, de los Servicios de Atención Directa de Nación a Ciudad de Buenos.

La Transferencia de Servicios de Atención Directa

El Acta Acuerdo es el convenio que reglamenta el proceso de traspaso de programas y servicios de atención directa de la dependencia Nacional (el Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, dependiente la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia) a Ciudad de Buenos Aires.

Dicha transferencia se enmarca en un proceso de diversas transformaciones que la Ciudad debe llevar a cabo para dar cumplimiento a lo establecido por la ley 26.061. En cuanto a materia de descentralización, esta transferencia tiene como meta fundamental que los programas y servicios de atención directa que el CONNAF prestaba a chicos en Ciudad de Buenos, pasen a ser ejecutados y ofrecidos por esta última.

El Acta Acuerdo designa a la Dirección de Niñez y Adolescencia como el organismo al cual serán transferidos dichos programas y servicios. Es decir, de ahora en adelante la Dirección de Niñez tiene a su cargo la ejecución de dichos programas, que antes dependían del CONNAF.

Podemos decir entonces, que, si bien el Consejo queda como el órgano de aplicación de la ley 26.061 en Ciudad de Buenos Aires, posición que le otorga un peso importante, el de ser el órgano administrativo que concentre la entrada de consultas, demandas, pedidos, en Ciudad de Buenos Aires en materia de niñez y derechos; es un hecho con suma importancia en términos de conquista de espacios de toma de decisiones que la Dirección de Niñez y Adolescencia sea la encargada de ejecutar los programas y servicios que históricamente fueron prestados por el organismo nacional.

En este sentido, el Acta Acuerdo cristaliza el conflicto y la discusión acerca de competencias, responsabilidades y funciones entre el Consejo de Derechos de Niñas, niños y adolescentes y la Dirección de Niñez y Adolescencia.

Ahora bien, con respecto a los términos consignados por el Acta, se establece que esta transferencia sea efectuada de manera gradual; hasta no concretarse, y mientras resulte necesario (por no estar todavía disponibles los recursos humanos, financieros, los dispositivos necesarios), el CONNAF se compromete a continuar prestando la atención que fuera requerida. Precisamente, si bien el CONNAF queda derogado como figura jurídica, según el artículo 76º de la ley 26.061, se le prorroga a su vez el ejercicio de sus funciones hasta tanto los nuevos organismos técnicos administrativos de Ciudad de Buenos Aires estén

plenamente constituidos y en condiciones de recepcionar la demanda anteriormente canalizada por dicho organismo nacional (Decreto 1293/2005).

A fines de continuar prestando dichos servicios es creada desde el ámbito nacional la Comisión de Recepción, Evaluación y Derivación (CREDE).

Esta comisión es creada para dar respuesta a situaciones donde se solicita la atención de niños, demandas que pueden ser espontáneas o bien derivadas desde el poder judicial, y que la Ciudad de Buenos Aires todavía no está plenamente en condiciones de recepcionar, bien por no tener todavía los recursos que se ejecutaban en forma directa por el organismo nacional, o bien por ser demandas hechas siguiendo el procedimiento anterior a la firma del Acta Acuerdo.¹¹

A su vez, en Ciudad de Buenos Aires, se conforma un organismo con características similares a las del CREDE: la Comisión Mixta de Restitución de Derechos, que funciona con representantes del Consejo de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y la Dirección General de Niñez y Adolescencia. Su objetivo es *“articular las demandas, consultas y denuncias de los diferentes actores, las medidas adoptadas por el (...) Consejo de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y la búsqueda de recursos/programas”*.¹²

Como señalamos anteriormente, este nuevo trazado del circuito institucional-administrativo se traducirá para la Dirección de Niñez en la conquista de mayores espacios de participación y decisión, delineando así un perfil bien distinto al que tenía antes de sancionada la ley 26.061. En palabras de la Dra. Marisa Graham, ex directora del organismo:

“la Dirección no tenía mucha existencia real, cambió el perfil, y después cambiaron las tareas, misiones y funciones. (...) cambió absolutamente el posicionamiento (...) Antes, era una pequeña oficina del Consejo, y ahora pasó a ser la Dirección del Ejecutivo. Entonces esto es una revolución.”

Ahora bien, ¿cuáles son las implicancias de la transferencia de servicios de atención directa de Nación a Ciudad de Buenos Aires?

11 Una vez recepcionada la demanda judicial por el CREDE, pasa a ser evaluada por los profesionales de dicho organismo. Si el niño/a o adolescente en cuestión hubiera estado anteriormente dentro del circuito institucional del ex CONNAF, se remite para su evaluación al último programa que le haya ofrecido asistencia. Si, por el contrario, el niño o adolescente no presenta trayectoria institucional en programas o instituciones del CONNAF, es derivado automáticamente a la Comisión Mixta de Restitución de Derechos, dependiente de Ciudad de Buenos Aires, con el fin de brindarle la cobertura adecuada.

Ahora bien, en el caso de que Ciudad de Buenos Aires carezca del recurso institucional para afrontar dicha demanda será nuevamente remitido al CREDE, con el objeto de que la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia garantice la cobertura adecuada. En el caso de presentarse esta situación, la apertura del legajo del niño/a o adolescente será efectuada de manera conjunta por la Comisión Mixta de Restitución de Derechos y el CREDE, siendo el recurso institucional aportado por la Secretaría Nacional (hasta tanto no se efectivice el traspaso), mientras que Ciudad de Buenos Aires será la encargada de realizar el seguimiento profesional correspondiente.

¹² Informe Anual 2006, Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Principalmente, que la demanda o necesidad de atención hacia un chico es suplida por Ciudad de Buenos Aires, en este caso, por la Dirección de Niñez y Adolescencia. Es decir, un chico de la Ciudad que requiera atención que antes era brindada por uno de los programas del CONNAF involucrados en la transferencia, con el traspaso podrá ser atendido por estos mismos programas y servicios, pero sin pasar por el circuito institucional del organismo central de Nación, ya que estos programas se encontrarán bajo la órbita de la Dirección de Niñez.

Los programas y dispositivos implicados en la transferencia, suman alrededor de 9, que a su vez implican otra cantidad de dispositivos, establecimientos, etc., como por ejemplo las Ong's conveniadas, que son 70.¹³

Según el servicio brindado y la población atendida, los programas y dispositivos en cuestión son transferidos al "Área de atención directa, Red de apoyo familiar, social y comunitario", y al "Área de Política territorial, Desarrollo integral de Niñas, niños y adolescentes", ambas pertenecientes a la Dirección de Niñez y Adolescencia. La cantidad total de personas que trabajan en estos programas supera las 170.¹⁴

Según algunos de los funcionarios que efectuaron el acuerdo político-institucional sobre los términos de la transferencia, el cronograma pautado finalizará a fines de 2007. Actualmente, ha sido concretada una parte del traspaso, mientras que otra todavía queda pendiente.

En este contexto, el escenario en Ciudad de Buenos Aires comienza a presentar modificaciones, principalmente en lo que respecta a circuitos e instituciones, involucrados en la atención y asistencia a los chicos.

Sin embargo, según funcionarios de los organismos implicados en el traspaso, este proceso de transferencia no debería perjudicar en ningún aspecto a los chicos que son atendidos por estos programas y dispositivos. Tampoco al personal involucrado, ya que seguirá dependiendo legalmente de Nación, pero administrativamente de Ciudad de Buenos Aires. Todo debería seguir funcionando igual que antes, con la diferencia de que Ciudad, desde la Dirección de Niñez, asistirá de ahora en más a la población que era atendida por estos programas transferidos. Se espera agilizar la atención, y prescindir del organismo nacional en la asistencia directa de chicos en Ciudad de Buenos Aires.

"[los chicos atendidos por los programas involucrados en la transferencia] no se van a ver afectados, hemos garantizado que no. Simplemente las medidas en vez de tomarlas un equipo técnico de Nación las va a tomar uno de Ciudad de Buenos Aires. Es importante señalar que no hay ningún cambio en la vida de esos pibes."

Ahora bien, si bien en términos oficiales se espera que la transferencia no produzca ningún desajuste ni afecte a ninguna de las partes involucradas, como dijimos anteriormente, todo indica que el escenario institucional en Ciudad de Buenos Aires podría alterarse, sobre todo si se tiene en cuenta que

¹³ Documento elaborado por la Dirección de Niñez y Adolescencia sobre el proceso de Transferencia de Servicios de Atención Directa de Nación a Ciudad de Buenos Aires

¹⁴ En este cálculo no están incluidas las Ong's conveniadas ni el Instituto Arenasa, aún no transferido al momento de la elaboración de este informe.

la transferencia modifica algunos de los circuitos de atención y asistencia directa a los chicos. Como se señaló anteriormente, si el proceso de transferencia continúa en curso actualmente y no se ha terminado de efectivizar el traspaso, pueden verse alterados algunos circuitos que antes eran habituales, y que formaban parte de la práctica y el conocimiento cotidiano de los actores involucrados. Siendo la actual una etapa de transición, entre los escenarios antiguos y otros en proceso de conformación, el presente tiende a perder claridad y nitidez, principalmente al nivel de las prácticas y acciones cotidianas.

Esto se refleja en el testimonio de un trabajador de un programa dependiente de la Dirección de Niñez y Adolescencia:

“(...) Hay menos recursos ahora; todo este pasaje del CONNAF al SENNAF, todavía como que no se hizo carne, no están todas esas instituciones que deberían estar, o que la ley contempla. O sea, está la ley pero no está toda esa estructura funcionando, o sea, donde se apoye esa ley. Entonces por ahí hay medio un vacío, en algunas cuestiones; circuitos que antes se conocían.

“(...) Antes, por ejemplo, todo el tema de buscar un hotel para un chico, ahí ya sabíamos en el CONNAF bien con quién teníamos que hablar, cómo era el circuito. Ahora todavía no se armó toda esa estructura, entonces todavía no sabemos bien cómo hacer. (...) No hay una bajada muy clara. Al menos no que llegue claramente a los dispositivos.”

Cabe preguntarse entonces si esta alteración y desajuste de los circuitos antes cotidianos no es más que un aspecto en la etapa actual del proceso de transferencia, etapa aún de “transición”; o bien, si estos desajustes son tal vez una forma de expresión de la distancia entre los acuerdos institucionales establecidos a nivel oficial-formal y el terreno de la práctica cotidiana. Es decir, sería interesante reflexionar e indagar acerca de si estas desarticulaciones no son el reflejo de una falta de transparencia acerca de acciones políticas, implicancias concretas e impactos en la práctica real, falencia que va de arriba hacia abajo en la pirámide institucional.

Finalmente, se desprenden también otros interrogantes que permitirán continuar reflexionando sobre el tema. ¿Qué otros cambios podrían esperarse a partir de la transferencia? ¿Qué otras consecuencias podría tener en la práctica cotidiana, una vez efectivamente finalizado el traspaso?

Los programas y dispositivos transferidos a organismos administrativos locales, ¿funcionarán en consonancia con lo que plantea la 26.061, en lo que refiere a descentralización, es decir, será esta transferencia efectivamente un elemento de descentralización de decisiones? ¿Podrá la Ciudad de Buenos Aires absorber la antigua competencia del ex CONNAF en la asistencia a chicos en su propia jurisdicción, es decir, tendrá la capacidad de dar respuesta a esta demanda?

Si bien quedará pendiente la debida respuesta a estas preguntas, pueden a su vez abrir líneas para seguir pensando este tema.

ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Luego de haber efectuado la descripción del nuevo mapa institucional, político administrativo en Ciudad de Buenos Aires, trazado a partir de la sanción de la ley 26.061, nacen algunas reflexiones y no menos interrogantes, que presentaremos a modo de cierre y que nos ayudarán por un lado a problematizar lo expuesto, alcanzando una comprensión más profunda sobre el tema, a la vez que pueden trazar líneas de abordaje e investigación para el futuro.

En primer lugar, consideramos central resaltar la significación que asume el cambio de rol por parte de los órganos administrativos locales, en el proceso de toma de decisiones en materia de política pública de infancia. Si pensamos en los casos que requieren medidas excepcionales de derechos, la decisión sobre la necesidad o no de tomar este tipo de medidas recae actualmente en el Consejo de Derechos, mientras que anteriormente era una responsabilidad del poder judicial.

En ese sentido, las acciones institucionales se convierten en actos técnico-administrativos, en el marco de un tipo de intervención social en la que están involucrados equipos interdisciplinarios de técnicos, profesionales, y especialistas en la temática de infancia y adolescencia, que trabajan en conjunto al tomar las decisiones, basándose en evaluaciones, seguimiento de casos, etc.

Podemos hablar entonces de una nueva modalidad de gestión de las políticas públicas de infancia y adolescencia, caracterizada por un perfil técnico administrativo, y una creciente modificación del tipo de intervención en el campo social, ambas enmarcadas en el proceso de agotamiento del modelo de patronato estatal.

El proceso de transferencia de servicios de atención directa, como señalamos más arriba, también tiene que ver con esta tendencia a la descentralización de toma de decisiones, en este caso, del nivel nacional a uno de los organismos técnico-administrativos locales, la Dirección de Niñez y Adolescencia.

Ahora bien, de aquí se desprenden algunas cuestiones que están relacionadas con lo que pueden llegar a convertirse en limitaciones de este nuevo rol de los organismos administrativos.

Por un lado, la posibilidad de una *sobreconcentración* de funciones. Uno de los funcionarios entrevistados, en referencia a este punto, sostiene que la sobreconcentración de funciones de los organismos administrativos puede llegar a convertirse en una complicación, principalmente en las provincias, en donde la insuficiencia de recursos humanos profesionales es importante, y puede generar limitaciones en las acciones institucionales.

Por otro lado, y en este mismo sentido, nos preguntamos si las Defensorías Zonales, protagonistas y principales responsables del vínculo entre el Consejo de Derechos y la comunidad, se encuentran en condiciones de cumplir con esta nueva función; es decir, si cuentan con los recursos necesarios, tanto financieros, de infraestructura, como con los recursos humanos, para poder hacerse cargo de las nuevas responsabilidades que les son atribuidas.

A su vez, retomando el punto sobre la sobreconcentración de funciones por parte de los organismos administrativos, nos lleva a pensar en qué medida las Defensorías están expuestas a este riesgo, si tenemos en cuenta que conviven con la problemática de concentrar tanto la responsabilidad de velar por los derechos de los chicos, como de decidir sobre la necesidad de tomar una medida excepcional, es decir, separar al niño o niña de su hogar. Sin lugar a dudas, a nuestro entender, esta situación merece una revisión que impone la discusión acerca de la necesidad de contar con un tercero ajeno al poder administrador. Pero el interrogante es quién cumpliría este rol y de qué modo. En este sentido, creemos que es necesario crear reglas adecuadas a los nuevos objetivos y funciones a desempeñar, en lugar de perpetuar viejos modelos. Especialistas en la temática plantean como respuesta a esta situación pensar en una defensa procedente de una organización de la sociedad civil, garantizándose de este modo el derecho de defensa técnica por fuera del órgano administrativo.

Ahora, en relación al esquema de intervención y la división de funciones y competencias entre el Consejo de Derechos y la Dirección de Niñez, advertimos que la relación entre ambos organismos está caracterizada históricamente por una lógica política de disputa y delimitación de espacios de decisión. Con esto queremos señalar que los esfuerzos y la voluntad política por unificar, coordinar, y promover acciones articuladas entre distintos organismos asume un lugar secundario frente a la disputa política, en la que la atribución de funciones se traduce en mayor peso y poder en el escenario político-institucional.

De este modo, observamos que Ciudad de Buenos Aires, que ya estaba regulada por una ley acorde a la Convención sobre los Derechos del Niño, no logra articular y consolidar un “verdadero” sistema de protección integral de derechos, en el sentido de que funcione de manera coordinada y eficiente para garantizar la protección y promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes de su jurisdicción. Nos preguntamos entonces, si estas debilidades y dificultades no son principalmente producto de la primacía de la lógica de disputa político institucional. ¿Cómo sería el escenario político de infancia si las fuerzas destinadas a estas disputas estuvieran canalizadas en esfuerzos para construir un sistema que sea un verdadero modelo de promoción y protección integral de derechos?

Al comienzo de la presentación señalamos que la sanción de la ley 26.061 es la expresión de un largo proceso de luchas y debates por instalar la concepción de protección integral de derechos y desterrar el paradigma de patronato de la infancia. También señalamos que, sin embargo, la sanción de la ley forma parte de un proceso que está lejos de haberse cerrado, y, por el contrario, resta el camino más dificultoso de transitar: la modificación de las prácticas cotidianas.

La reconfiguración del mapa administrativo-institucional, en el marco de la aplicación de la Ley 26.061, debe ser entendida como un proceso social y político profundo en el tiempo y lleno de contradicciones. Es un proceso que interpela a identificar vacíos, superposiciones y modalidades de intervención.

No obstante, cabe preguntarse qué sucede en esta etapa de transición, entre lo nuevo y lo viejo, lo conocido y lo incierto, con las niñas, niños y adolescentes, que deambulan entre circuitos burocráticos interminables, que están a la expectativa de decisiones eficaces, concretas y precisas que les ayuden a vivir como tienen derecho a hacerlo. En este sentido, consideramos que debemos estar muy atentos y muy alertas para no descuidar este punto fundamental, que es básicamente el que nos convoca: la situación real, concreta y cotidiana de las niñas, niños y adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires.

Por eso creemos que una de las cuestiones fundamentales es preguntarse cuáles son las acciones más convenientes para saldar este vacío entre lo nuevo y lo viejo, para lograr un reemplazo eficiente, claro y transparente de lo viejo por lo nuevo. Y, a su vez, no dejar de reflexionar sobre las consecuencias de las acciones y decisiones a tomar, las implicancias y las limitaciones, principalmente en el terreno de la vida cotidiana, algo que, por momentos pareciera escaparse en el nivel de las decisiones político institucionales.

Sin duda la nueva ley provocó un gran debate, en diferentes instancias y niveles, que nos obliga a revisar viejas prácticas y desterrar viejas doctrinas. Consideramos que comprender esta realidad compleja y echar luz sobre las limitaciones y desajustes que implica este proceso de transición es un paso que ayuda y que forma parte del camino a recorrer si se pretende modificarla. Al menos en este sentido fueron pensadas estas líneas.

MATERIAL CONSULTADO:

- Documento Acta de Transferencia
- Decreto N° 1293/2005
- Decreto N° 416/ 2006
- Informe Anual 2006, Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Ley 114 de Protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires.
- Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.
- Resolución. Asesoría General Tutelar N° 059/2007
- Resolución CABA Consejo Derechos Niñas, Niños y Adolescentes N°: 379 / 2006. Publicado en el B.O. CABA el 28-09-2006
- Resolución CABA Consejo Derechos Niñas, Niños y Adolescentes N°: 246 / 2007. Publicado en el B.O. CABA el 17-04-2007