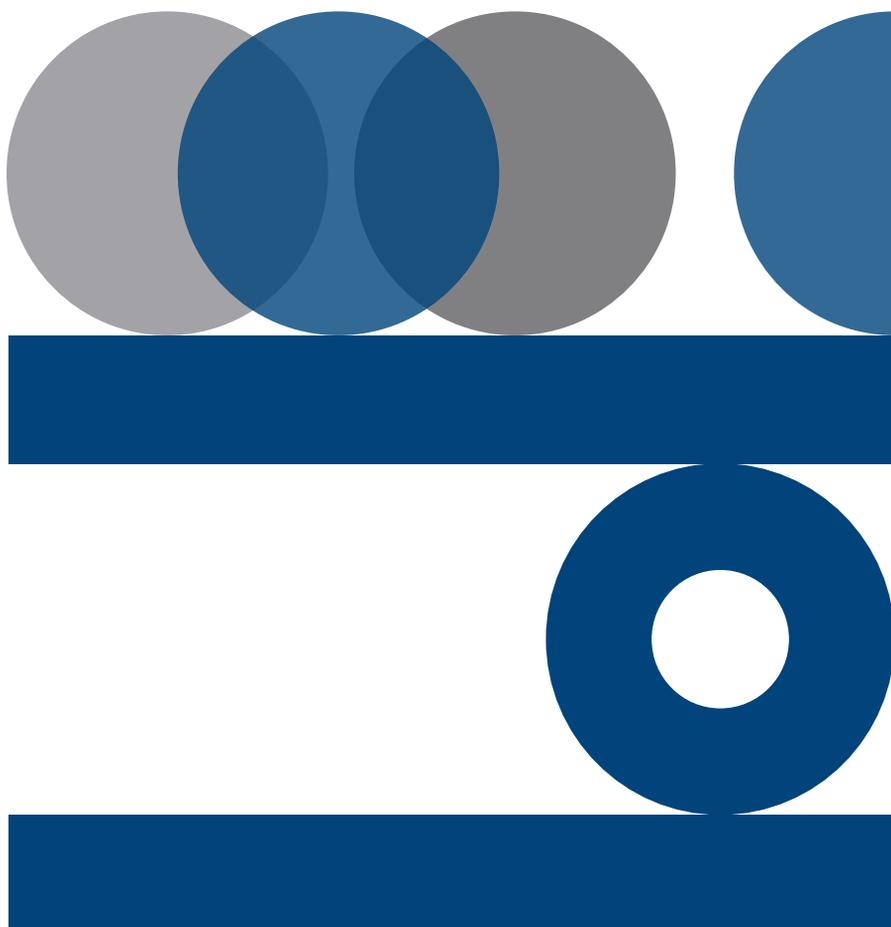


LA CONSTRUCCIÓN DEL FORTALECIMIENTO FAMILIAR

APORTES PARA EL ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Colección: De incapaces a sujetos de derechos

DIEZ



LA CONSTRUCCIÓN DEL FORTALECIMIENTO FAMILIAR

APORTES PARA EL ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS
DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

LA CONSTRUCCIÓN DEL FORTALECIMIENTO FAMILIAR

APORTES PARA EL ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS
DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Colección: De incapaces a sujetos de derechos

DIEZ



Ministerio Público Tutelar
Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires



Blanck, Ernesto

La construcción del fortalecimiento familiar : aportes de los programas de la Ciudad de Buenos Aires . - 1a ed. -

Buenos Aires : Eudeba, 2013.

144 p. ; 23x16 cm. - (De incapaces a sujetos de derechos; 10)

ISBN 978-950-23-2114-1

1. Derechos Humanos. Derechos Sociales. Justicia. I. Título

CDD 301

Fecha de catalogación: 28/01/2013

© Asesoría General Tutelar
de la Ciudad de Buenos Aires, 2013

Coordinación general: Ernesto Blanck

Equipo de investigación: María Cecilia Bottini (AGT), Rocío Conesa (CIEPP),
María Victoria Lucero (AGT) y Corina Rodríguez Enríquez (CIEPP)

Coordinación operativa y edición: María Laura Anzorena y Carolina Serjai

Asistencia de investigación: María Virginia Gorosito y Xana Jimena Rodríguez
(AGT)

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.

ESTRUCTURA DEL MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

› Asesoría General Tutelar

Asesora General Tutelar

Laura Musa

Secretario General de Coordinación Administrativa

Rodolfo Medina

Secretaría General de Gestión

Secretario General de Política Institucional

Ernesto Blanck

› Asesorías Generales Adjuntas

Asesora General Tutelar Adjunta de Incapaces

Magdalena Giavarino

Asesora General Tutelar Adjunta de Menores

M. de los Ángeles Baliero de Burundarena

› Asesorías ante el Fuero Contencioso, Administrativo y Tributario

Asesor Tutelar ante la Cámara de Apelaciones Nº 1

Gustavo Moreno

Asesor Tutelar ante la Cámara de Apelaciones Nº 2

Juan Vicente Cataldo

Asesora Tutelar de Primera Instancia Nº 1

Mabel López Oliva

Asesor Tutelar de Primera Instancia Nº 2

Juan Carlos Toselli

Asesor Tutelar de Primera Instancia Nº 3

Jorge Luís Bullorini

› Asesorías ante el Fuero Penal, Contravencional y de Faltas

Asesor Tutelar ante la Cámara de Apelaciones

Carlos Bigalli

Asesora Tutelar de Primera Instancia Nº 1

Alfonsina Dumon

Asesora Tutelar de Primera Instancia Nº 2

M. de los Ángeles Baliero de Burundarena

› Oficinas de Atención al Público

Asesorías Tutelares de Primera Instancia ante el Fuero Contencioso, Administrativo y Tributario

Paseo Colón 1333, 6º piso. Tel. 5299-4400 int 4775

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

9	PRESENTACIÓN. LAURA MUSA
13	I. INTRODUCCIÓN
15	1.1. Problema y objetivos de investigación
16	1.2. Estrategia metodológica y obtención de información
18	1.3. Unidades de análisis comprendidas
21	II. MARCO CONCEPTUAL ANALÍTICO
21	2.1. Las políticas públicas, las políticas sociales y los programas de fortalecimiento familiar
26	2.2. El derecho a la convivencia familiar como fundamento legal del fortalecimiento
31	2.3. El concepto del cuidado en el marco del fortalecimiento familiar
34	2.4. Las nociones sobre la(s) infancia(s) y la(s) familias
41	III. LOS PROGRAMAS DE FORTALECIMIENTO FAMILIAR EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES
41	3.1. El marco institucional
44	3.2. Características de los programas identificados como objeto de estudio
58	3.3. Algunas apreciaciones preliminares y generales sobre los Programas de Fortalecimiento Familiar en la Ciudad de Buenos Aires
61	IV. LA CONSTRUCCIÓN DEL FORTALECIMIENTO FAMILIAR
62	4.1. La individualización de la política pública de fortalecimiento familiar
68	4.2. La insuficiencia de los recursos: ¿quién cuida a los que cuidan?
81	4.3. La gestión asociada
84	4.4. El proceso de intervención: sobre los momentos de admisión, desarrollo y cierre
104	4.5. El lugar del Poder Judicial en el circuito de intervención
115	V. CONCLUSIONES
125	BIBLIOGRAFÍA
128	ANEXOS
128	Matriz de datos de los programas
135	Cronograma de entrevistas
136	Pedidos de informe a Ministerio de Salud y a Ministerio de Desarrollo Social

PRESENTACIÓN

La **convivencia familiar** constituye un derecho fundamental de niños, niñas y adolescentes. La Convención sobre los Derechos del Niño, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Constitución Nacional, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, la ley nacional Nº 26.061 y la ley local 114 de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, protegen el derecho de los niños, niñas y adolescentes a convivir con su grupo familiar en pos de promover su desarrollo integral, al tiempo que fijan para el Estado la responsabilidad indelegable de asegurar políticas de *fortalecimiento familiar* que en forma complementaria contribuyan a las funciones propias de madres y padres (o de los representantes legales o adultos responsables) de crianza, cuidado y educación. En este marco, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha puesto en marcha, en los últimos años, una diversidad de programas orientados a tal fin.

En muchas oportunidades, ya sea en el marco de acciones judiciales –individuales o colectivas– o a través de otras intervenciones de incidencia (presentación de proyectos de ley, dictámenes ante la Legislatura, producción y difusión de datos oficiales, participación activa en adecuación de normas y prácticas institucionales, entre otros) la Asesoría General Tutelar ha llamado la atención e interpelado al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ante la persistencia de un elevado número de niños y niñas internados/as en instituciones de albergue por disposición de la administración local; por las irregularidades de las organizaciones que brindan alojamiento; así como por la ausencia de estrategias que, o bien eviten medidas de separación familiar innecesarias, o bien favorezcan la revinculación familiar o comunitaria para facilitar los egresos cuando dicha medida ya fue tomada.

Lo cierto es que son muchos los casos en los que se incumple con la obligación de agotar acciones alternativas que la ley impone antes de proceder a la separación del niño o niña de su grupo familiar, volviéndose las medidas de protección excepcional en una opción habitual para quienes están obligados a promover y resguardar los derechos de niños, niñas y adolescentes. Si a ello se suma el sistemático incumplimiento de la garantía de contar con asistencia letrada durante todo el procedimiento administrativo o judicial, queda de mani-

fiesto que –a siete años de sancionada la Ley 26.061 y a más de dos décadas de vigencia de la Convención– el Estado se torna él mismo en un agente vulnerador de derechos a partir de estas intervenciones inadecuadas de carácter tutelar y contrarias al marco normativo vigente.

Es en este contexto que decidimos profundizar el monitoreo de las políticas públicas que el Estado local implementa positivamente para erradicar y sustituir dichas prácticas. Esto es, analizar las características de los programas de fortalecimiento de vínculos familiares y comunitarios, de apoyo a las familias de niños y niñas para que los adultos puedan cumplir con las responsabilidades que les competen. El derecho a la convivencia familiar depende no solamente de que se dejen atrás las medidas de separación familiar fundadas en la pobreza y las situaciones de vulnerabilidad social de las familias, sino también y fundamentalmente de que se diseñen y se implementen políticas públicas sólidas que hagan posible reemplazar intervenciones que son propias del pasado.

La presente publicación plasma los primeros resultados de un esfuerzo por analizar el proceso de construcción del **“fortalecimiento familiar”** en el diseño e implementación de dichos programas. Con este objetivo trabajó conjuntamente nuestra Oficina de Investigación y Análisis de Gestión con el Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), en el marco de un convenio de cooperación y asistencia técnica.

¿Cuáles son las nociones de *fortalecimiento* en las que se sostienen estas políticas públicas? ¿Se cumple a través de ellas con las garantías constitucionales del derecho a la convivencia familiar y comunitaria? ¿Qué lugar ocupa el Poder Judicial en los circuitos administrativos y operativos? ¿Cómo se constituye la defensa técnica del derecho a la convivencia familiar y el cuidado?

Desde un enfoque de derechos, se buscó dar respuesta a estos interrogantes y para ello se exploraron las prácticas concretas y las representaciones en danza en los procesos de diseño e implementación real de estas políticas públicas, con el objetivo de problematizar la(s) forma(s) en la(s) que se construye el *fortalecimiento familiar*. A partir de los resultados obtenidos, se propone un posible concepto de “fortalecimiento familiar” –sin pretensiones de ser el único– de conformidad con los estándares internacionales en la materia.

Entendemos que ello resulta un aporte en tanto que el ejercicio de nuestras funciones en el Ministerio Público Tutelar nos ha mostrado que los postulados normativos contrastan con una realidad signada por políticas fragmenta-

rias y desarticuladas entre sí; insuficiencia de recursos y capacidades estatales; sub registro permanente de la demanda; desdibujamiento del rol del Estado en aquellas estrategias de “gestión asociada” en las que la funcionalidad de los programas se limita a la celebración de convenios con organizaciones no gubernamentales.

Otra fortaleza del trabajo es el análisis de los programas orientados al cuidado de niños y niñas. Se parte de la premisa de que el Estado debe garantizar la integralidad y transversalidad de las políticas que faciliten la articulación entre la vida familiar y la vida laboral de los adultos (en particular de las mujeres). De lo contrario, el lugar central que la familia y el derecho a la convivencia familiar ocupan en el ordenamiento jurídico de protección integral de derechos se torna virtual. Ya hemos dicho en otros trabajos que la forma en que el cuidado se organiza resulta clave para el crecimiento saludable de niñas y niños, pero también para la ampliación o restricción de las posibilidades de los adultos a su cargo, y, por lo tanto, el accionar del Estado en esta materia resulta fundamental para intervenir y revertir las dinámicas de producción y reproducción de las desigualdades sociales.

No queda tampoco por fuera la pregunta acerca de los procedimientos de exigibilidad en los casos de encontrarse restricciones en el acceso a estas políticas, a la luz de los derechos y garantías reconocidos a niños, niñas y adolescentes, específicamente, el derecho de defensa y la garantía del debido proceso.

Por último es menester resaltar la amplia revisión de documentos, bibliografía y normativa que da sustento al trabajo, a lo que se suma un minucioso y enriquecedor análisis de entrevistas en profundidad realizadas a actores involucrados, desde diferentes roles y responsabilidades en la implementación de estos programas. Agradecemos por su tiempo y sus valiosos aportes a los/as funcionarios/as, profesionales y operadores sociales que accedieron generosamente a compartir sus puntos de vista y dar respuesta a nuestras inquietudes, y esperamos que los resultados del trabajo resulten también de utilidad para el desarrollo de sus funciones.

Desde el Ministerio Público Tutelar estamos convencidos de que para garantizar de manera integral el derecho a la convivencia familiar resulta imprescindible una política pública capaz de atender a la complejidad de las situaciones de vulnerabilidad social que presentan los grupos familiares, y que, en este escenario, la construcción del “fortalecimiento familiar” –entendida como un pro-

ceso– requiere necesariamente de la corresponsabilidad de todos los actores que integramos el Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, cada uno desde el cabal conocimiento y cumplimiento de las obligaciones a su cargo.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'L' and 'M' followed by a horizontal line that extends to the right and then curves downwards.

Laura Musa
Asesora General Tutelar
de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

I. INTRODUCCIÓN

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires habitan tres millones de personas, que conforman 1,2 millones de hogares, en los que viven casi 300 mil niños, niñas y adolescentes¹. El nivel de vida de la Ciudad es de los mayores del país, alcanzando un nivel de ingreso total del hogar promedio de casi \$5000.-, y un ingreso per cápita familiar promedio de \$2500.-. El tamaño de los hogares es bajo en el promedio nacional, estimándose la presencia de 2,5 personas por hogar. La incidencia de la pobreza es baja, ubicándose en las estimaciones oficiales por debajo del 4% de los hogares y alrededor del 7% de la población, aunque no se es ajeno al cuestionamiento de este porcentaje.²

Esta situación “promedio” de la Ciudad esconde, sin embargo, la persistencia de desigualdades severas que explican la sostenida existencia de grupos de población viviendo en situación de vulnerabilidad social. En particular, las comunas del sur de la Ciudad presentan indicadores contrastantes con los mencionados. En esta zona la población tiene menores ingresos, es más pobre, los hogares son más numerosos y viven mayor cantidad de niños, niñas y adolescentes.

Algunos indicadores permiten ilustrar estas diferencias. Mientras en el total de las comunas los niños y niñas de hasta 9 años representan el 11% de la población, en la comuna 4 representan el 14,4% y en la comuna 8, representan el 16,8%. En consonancia, el tamaño promedio de los hogares en la zona sur es de 3,1 personas. El ingreso per cápita familiar de los hogares que habitan esta zona de la Ciudad es más bajo que el promedio, llegando a \$1.588 en los hogares de la comuna 4, y a apenas \$1.065 en los hogares de la comuna 8. Esto no deviene solamente de tratarse de hogares más numerosos, sino también de que el ingreso total de los hogares es menor (que el promedio de la Ciudad), alcanzado a \$3.896 en el caso de los hogares de la comuna 4, y a sólo \$2.825 en los hogares de la Comuna 8.

1 Dirección de Estadística del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que utiliza como fuentes el Censo de Población 2010, la Encuesta Anual de Hogares 2010, y estimaciones hechas a partir de estas fuentes.

2 Como es de público conocimiento, la estimación oficial de la incidencia de la pobreza se encuentra fuertemente cuestionada. Algunas estimaciones no oficiales ubican a la misma en un 50% por encima de la medición oficial.

La situación de vulnerabilidad social de los hogares se traduce en mayores dificultades de los niños, niñas y adolescentes que en ellos habitan, para ver satisfechos sus derechos fundamentales. Por el mismo motivo, estos sectores sociales son objeto habitual de las políticas públicas, muchas de ellas focalizadas en grupos y problemáticas específicas.

El objetivo del presente trabajo es analizar en particular un subgrupo de estas intervenciones, aquellas referidas al "fortalecimiento familiar" y al derecho al ejercicio de la convivencia familiar. Por lo mismo, la observación se concentrará en aquellas intervenciones que buscan fortalecer los vínculos familiares y de cuidado de las niñas, niños y adolescentes, en análisis a la luz del derecho a la convivencia familiar y comunitaria.

Se parte de las siguientes premisas: en primer lugar, la existencia de una variedad de programas que desde distintas ubicaciones institucionales, buscan atender a grupos poblacionales con necesidades particulares en las áreas mencionadas; en segundo lugar, la presunción de que la construcción del "fortalecimiento familiar" en el conjunto de estos programas dista de los estándares internacionales en esta materia; en tercer lugar, que la fragmentación de los programas se contradice con las pretensiones de integralidad de la política pública esgrimida en las normativas de la protección integral de derechos; en cuarto lugar, que la idea de "fortalecimiento" familiar es "recortada" respecto de su entidad como construcción socio histórica; y por último, que en el marco de estos programas, la actividad de "fortalecimiento" familiar se presenta en forma disociada de las funciones sociales de reproducción –como el cuidado– las cuales son atribuidas principalmente a las familias.

Estas apreciaciones realizadas a priori pueden derivarse de: i) la propia concepción y diseño normativo de los programas; ii) los problemas de gestión en terreno; iii) la perspectiva de intervención de los actores involucrados –que en oportunidades plantea una tensión con los parámetros de la protección integral–. Estos serán justamente, los aspectos que se buscan relevar y analizar para el conjunto de programas seleccionados.

Para ello se propuso, por una parte, revisar la normativa que dio creación y regula la gestión de los programas; la información documental que da cuenta de los objetivos y las características principales de los mismos y la información cuantitativa en materia de cantidad de beneficiarios, el nivel de cobertura, los recursos involucrados; y, por otra, generar información cualitativa a través de la realización de entrevistas con informantes claves vinculados con la gestión de los programas, así como efectores de los mismos en terreno.

El acceso a la información no fue sencillo. La información de acceso público es limitada, a lo que debe sumarse el carácter parcial de las respuestas obtenidas a través de pedidos de informes oficiales realizados desde la Asesoría General Tutelar a los órganos del Poder Ejecutivo responsables. En consecuencia, buena parte del análisis presentado a continuación se basa en información obtenida a través de entrevistas en profundidad. En el Anexo se presenta un listado de las áreas exploradas –preservando la identidad de las personas entrevistadas– así como también los pedidos de informes institucionales enviados.

Cabe señalar también que el estudio buscó dar visibilidad a las particulares modalidades de intervención que asume el Poder Judicial en relación a algunos programas; aspecto que se plasma en su apartado específico.

1.1. PROBLEMA Y OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

El *objeto problema* de esta investigación es la construcción del **“fortalecimiento familiar”** (en relación al alcance de la noción y las prácticas) en los programas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante GCBA) orientados a la efectivización del derecho a la convivencia familiar, en función de su estructuración normativa y de la valoración de los actores involucrados –entre los años 2011 y 2012– a la luz de los principios constitucionales que lo garantizan.

El *objetivo general* es conocer estos procesos de construcción del **fortalecimiento familiar**, tomando en consideración la estructuración normativa de los programas orientados a garantizarlo y la perspectiva de los actores involucrados, a la luz de los principios constitucionales que lo garantizan.

En este marco, los *objetivos específicos* son:

a. Realizar un repaso por la normativa vigente en materia de derechos de niños, niñas y adolescentes –y especialmente en lo que refiere al derecho a la convivencia familiar– y generar a partir de ella una definición de **“fortalecimiento familiar”** a modo de posibilitar la revisión de las políticas de fortalecimiento familiar, de conformidad con los estándares internacionales en la materia.

b. Identificar el alcance de los programas en el cumplimiento de obligaciones del Estado en relación al derecho a la convivencia familiar y comunitaria y al cuidado, teniendo en cuenta los principios de igualdad (no discriminación), accesibilidad, universalidad, prioridad y acceso a la información (en la dimensión normativa y valorativa de los actores).

c. Describir cómo se presentan las actividades de **“fortalecimiento”** en la formulación normativa de los programas y en la valoración de los actores involucrados en su implementación.

d. Describir cuáles son los sentidos que los actores involucrados (funcionarios, profesionales, “cuidadores/as”) ponen en juego en la construcción de **“fortalecimiento familiar”** y en la atención de las necesidades de cuidado infantil.

e. Dar cuenta de las tensiones entre los propósitos declarados por el marco normativo general de protección integral de derechos, la reglamentación de los programas de referencia y las perspectivas de los actores involucrados.

En función de estos objetivos, se formularon algunas *preguntas iniciales*:

- ¿Cómo se construye la noción de **“fortalecimiento familiar”** desde la estructuración normativa, la valoración de los actores y la implementación operativa de los programas?
- ¿De qué forma el estado local –a través de estos programas– cumple con las garantías constitucionales del derecho a la convivencia familiar y comunitaria y las obligaciones de cuidado que conllevan a su efectivización?
- ¿Qué puntos de contacto y distancia existen entre los principios constitucionales en esta materia y la construcción del **“fortalecimiento”** en los programas?
- ¿Qué lugar ocupa el Poder Judicial en los circuitos administrativos y operativos?
- ¿Cómo se constituye la defensa técnica del derecho a la convivencia familiar y el cuidado?

1.2. ESTRATEGIA METODOLÓGICA Y OBTENCIÓN DE INFORMACIÓN

El proceso metodológico implica un conjunto de procedimientos que posibilita la confrontación entre un material teórico- conceptual y un material empírico, posibilitando la construcción del dato científico³. En el marco de la Dimensión de la Estrategia General, tomamos decisiones sobre las líneas generales previstas, como orientadoras con la dimensión epistemológica (situación problemática, formulación del problema, focalización del objeto, objeto problema,

3 Sirvent (2007): “El proceso de investigación”, en *Cuaderno de la oficina de Investigaciones de FFYL*, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

objetivos, marco teórico, antecedentes). Teniendo en cuenta que “tanto en la investigación cuantitativa como en la cualitativa, el paradigma, la teoría, los métodos y las técnicas e instrumentos dependen de la problemática que se desea investigar; de las necesidades de información y la utilización práctica que se dará a los resultados⁴, podemos decir que nuestra investigación está basada en el método cualitativo.

Una metodología de investigación de carácter cualitativo trata de captar y profundizar el significado que los actores/as le otorgan al hecho social a investigar. No busca explicar sino comprender, holísticamente, en un sentido de totalidad dialéctica, por qué un hecho social deviene de una manera y no de otra.

Teniendo en cuenta el problema y objetivo de trabajo, nuestro diseño de investigación es cualitativo, de tipo inductivo. No se propone verificar hipótesis ni producir resultados generalizables, sino construir validez a través de la proximidad a la realidad, a fin de que a partir de dicho contexto de descubrimiento puedan articularse nuevos interrogantes. El proceso que se propone es en espiral, de ida y vuelta, que combina obtención y análisis de información.

Los instrumentos de recolección de información, desde el momento de entrada en el campo de investigación, han sido:

a. *La entrevista semiestructurada*: Este tipo de entrevistas articula características propias de la entrevista abierta o no estructurada, donde el informante aborda libremente un tema propuesto, con características de las entrevistas estructuradas, que presuponen la aplicación de un cuestionario previamente elaborado. La fortaleza de este instrumento es que permite seguir buscando y ahondando en las respuestas de los entrevistados/as –ante preguntas ya establecidas previamente por las investigadoras– en temas que resulten de particular interés e incluso descubrir cuestiones novedosas o no previstas.

Se realizaron entrevistas semiestructuradas a los funcionarios/as, técnicos y profesionales de los programas bajo análisis. Respecto de los funcionarios, técnicos y profesionales nos centramos en los sujetos que se desempeñan en los programas desde la última gestión política y, cuando nos fue posible, desde gestiones anteriores.

b. *La observación participante*: La técnica consiste en tomar contacto directo con el fenómeno observado, para obtener informaciones sobre la realidad de los actores sociales en sus propios contextos. Esta técnica se realiza desde la llegada al campo, hasta la finalización de la investigación.

4 Sautú, R. (2000): *Los métodos cuantitativos y cualitativos en la investigación*, en *Academina Nacional de Educación*, Revista Nº 42, Buenos Aires.

c. *Las entrevistas colectivas*: Esta técnica permite lograr simultáneamente diferentes objetivos: i. ofrece la posibilidad de un primer contacto personal entre todas y todos los participantes, ii. recoger informaciones significativas sobre las experiencias, conocimientos y opiniones que cada participante tiene en relación con el tema de investigación, y ponerlos en diálogo. En este caso se consideró la realización de entrevistas colectivas sea con coordinadores, como así también con operadores de los distintos programas.

Considerando que en la investigación cualitativa no se definen criterios numéricos para garantizar la representatividad de las muestras, sino que se busca abarcar la totalidad del problema investigado en sus múltiples dimensiones, todos estos instrumentos de obtención de información que hemos integrado, pretenden comprender holísticamente nuestro objeto problema de investigación.

En este marco, se desarrollaron 11 entrevistas semi estructuradas –individuales y colectivas– a 30 profesionales y/o operadores, integrantes de los programas que se enumeran en el siguiente apartado.⁵ A ellos agradecemos los generosos aportes, que han sido muy valiosos para la realización de esta investigación, con el deseo que ésta sea una contribución a los procesos de “fortalecimiento familiar” y comunitario.

Finalmente, corresponde hacer una precisión metodológica en relación a la aplicación espacio-temporal de este proyecto de investigación. El mismo se desplegó particularmente para la zona sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por tratarse del lugar en el cual la Asesoría General Tutelar encuentra sus oficinas de atención descentralizada al público, durante los años 2011 y 2012 inclusive. Atendiéndose también la persistencia de desigualdades severas en las comunas del sur de la Ciudad: población con menores ingresos, más pobreza y mayor cantidad de niños, niñas y adolescentes.

1.3. UNIDADES DE ANÁLISIS COMPRENDIDAS

Para este trabajo de investigación, las unidades de análisis se encuentran comprendidas principalmente por los programas orientados al “fortalecimiento familiar”, de acuerdo a los objetivos expresados por el GCBA, sin perjuicio de la existencia de otros programas que pudiera administrar el estado local en esta materia.⁶

5 En el Anexo puede verse el cronograma de realización de las entrevistas.

6 Algunos de estos programas han sido ya abordados en publicaciones precedentes de la Asesoría General Tutelar y/o bien cuentan con análisis de otras agencias de investigación.

Se tomaron para el estudio aquellos dependientes del Ministerio de Desarrollo Social, y específicamente se seleccionaron dos de las Direcciones Operativas actuales dependientes de la Dirección General de Niñez y Adolescencia, a saber:

a. Dirección Operativa de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios: Programa Equipos de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios, Programa de Acompañantes Terapéuticos y Hospitalarios, Programa Reconstruyendo Lazos.

b. Dirección Operativa de Desarrollo Integral: Centros de Desarrollo Integral (CeDIs), Centros de Atención Familiar (CAF), Casas de los Niños y Casas de los Adolescentes, Juegotecas barriales.

Asimismo, se incluyó en el análisis la **Dirección Operativa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil**, bajo la órbita de la Dirección General que lleva idéntico nombre con el objeto de relevar el Programa de los Centros de Protección Integral de Derechos (CPI).⁷

A su vez, se destaca la incorporación al estudio del Programa de Salud Sexual y Reproductiva, dependiente del Ministerio de Salud, por tratarse de un dispositivo escasamente tratado desde un marco crítico y por incidir su aplicación en el fortalecimiento de los grupos familiares. En este entendimiento, permite a sus beneficiarios/as decidir sobre la planificación familiar, otorgándoles libertad para el ejercicio de su sexualidad.

Cabe destacar que para el análisis del Programa Equipo Zonales de Fortalecimiento de Vínculos, se realizaron entrevistas al Programa de las Defensorías Zonales del Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires, en su carácter de autoridad de aplicación de la Ley Nacional de Protección Integral de Derechos, Nº 26.061, por resultar el órgano a partir del cual –en la confección de las estrategias de intervención a fin de restituir y garantizar derechos– se generan las solicitudes de intervención a determinados programas y políticas tendientes al “fortalecimiento familiar”

⁷ Cabe aclarar que en relación a esta Dirección Operativa, el Programa de los CPI fue incluido a partir de las apreciaciones realizadas en el Documento de Trabajo Nº12 – 2011, *Derecho a la educación y derecho al cuidado: políticas públicas para la primera infancia*, realizada por la Asesoría General Tutelar en conjunto con el CIEPP y publicado en <http://asesoria.jusbaire.gov.ar/>

II. MARCO CONCEPTUAL ANALÍTICO

2.1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, LAS POLÍTICAS SOCIALES Y LOS PROGRAMAS DE “FORTALECIMIENTO FAMILIAR”

El Estado tiene la obligación de garantizar las condiciones para el ejercicio efectivo de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en el marco de su entorno familiar, para lo cual desarrolla intervenciones de política pública.

Siguiendo a Oszlak y O'Donnell⁸, estas políticas deben entenderse vinculadas a aquellas demandas y necesidades socialmente problematizadas, resultantes de un proceso de denominación de cierto aspecto de la dinámica social como nuclear, ya sea sobre el conjunto de la sociedad o bien sobre un grupo o sector en particular. Así, es posible sostener que los diferentes actores sociales asumen un determinado posicionamiento en dicho núcleo, y en este sentido:

“...la política estatal no constituye ni un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino más bien un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinados permiten inferir la posición [predominante] del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad”.

“(...) El estado –diferenciado, complejo, contradictorio– aparece como un actor más en el proceso social desarrollado en torno a una cuestión. Su intervención supone “tomar partido” respecto de esta última, sea por acción u omisión. Una toma de posición activa puede implicar desde iniciar la cuestión y legitimarla, a acelerar algunas de sus tendencias, moderar otras o simplemente bloquearla. En los casos de inacción caben también diferentes posibilidades: el estado puede haber decidido esperar a que la cuestión y la posición de los demás actores estén más nitidamente defini-

8 Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995): *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, en *Redes*, Vol. 2, Núm. 4, pp. 99-128, Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.

das, dejar que se resuelva en la arena privada entre las partes involucradas o considerar que la inacción constituye el modo más eficaz de preservar o aumentar los recursos políticos del régimen.”⁹

A partir de aquel conjunto de demandas y necesidades socialmente problematizadas, se puntualiza el contenido de la política pública. Según se defina el área a la que se dirige –de contenido educativo, de empleo, salud, seguridad y asistencia social, etc.–, la política pública adopta carácter sectorial.

En este marco, la política social puede ser considerada como un instrumento de asignación y redistribución de la riqueza social, atendido a criterio de equidad, como así también en tanto mecanismo de implementación práctica de distintas modalidades de ciudadanía, lo cual implica que será más amplia o más restringida, tendrá mayor o menor prioridad en el conjunto de las políticas, se considerará asunto de relevancia pública estatal o no, atendiendo a la importancia que se le conceda a la equidad, en tanto cualidad de las relaciones sociales, y a la concepción del derecho ciudadano que cada Estado asuma.

Pueden distinguirse así diferentes niveles de la política social: la formulación (presupuestos, principios, objetivos, alcance y destinatarios declarados en el diseño general de las estrategias); mecanismos de implementación (instituciones, actores, programas y proyectos, tareas y acciones concretas, alcance real de la participación); y resultados (efectos de cambio progresivo tangible en las dimensiones sociales sobre las que actúa la política).¹⁰

En cada una de estas instancias, existen características que, de conformidad con la ley, debe cumplir toda política pública destinada a la efectivización de los derechos de niñas, niños y adolescentes, tales como:

- **Descentralización** de los organismos de aplicación y de los planes y programas específicos de las distintas políticas de protección de derechos, a fin de garantizar mayor autonomía, agilidad y eficacia;
- **Gestión asociada** de los organismos de gobierno en sus distintos niveles en coordinación con la sociedad civil, con capacitación y fiscalización permanente;
- Promoción de **redes intersectoriales locales**;

9 Ídem.

10 Ídem.

- **Constitución de organizaciones y organismos** para la defensa y protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.¹¹

Asimismo, la normativa vigente establece como primordial el cumplimiento del **principio de prioridad** en la elaboración de las políticas públicas para el ejercicio de los derechos, con el siguiente alcance:

- **Protección y auxilio** en cualquier circunstancia;
- Prioridad en la **exigibilidad de la protección jurídica** cuando sus derechos colisionen con los intereses de los adultos, de las personas jurídicas privadas o públicas;
- **Preferencia** en la atención, formulación y ejecución de las **políticas públicas**;
- **Asignación privilegiada** e intangibilidad de los **recursos públicos** que las garantice;
- **Preferencia** de atención en los **servicios esenciales**.

Con mayor especificidad y con el objeto de que tanto la mujer como el hombre que potencialmente integren el grupo familiar puedan asumir sus funciones en igualdad de condiciones, como responsables del cuidado de las niñas, niños y adolescentes, el art. 7 de la ley nacional 26.061 establece que los órganos del Estado deben asegurar políticas, programas y asistencia apropiados para ello.¹²

En idéntica línea, la norma contenida en el art. 35 de dicho cuerpo legal reafuerza la noción del rol del Estado de aplicar prioritariamente políticas y programas para la preservación y el fortalecimiento de las relaciones familiares, definiendo que para las situaciones asistenciales, la medida no es la separación del niño de su familia sino los programas orientados a brindar ayuda y apoyo in-

¹¹ Sobre estos puntos se volverá en el apartado de análisis.

¹² Art. 7° - *Responsabilidad familiar.*

La familia es responsable en forma prioritaria de asegurar a las niñas, niños y adolescentes el disfrute pleno y el efectivo ejercicio de sus derechos y garantías.

El padre y la madre tienen responsabilidades y obligaciones comunes e iguales en lo que respecta al cuidado, desarrollo y educación integral de sus hijos.

Los Organismos del Estado deben asegurar políticas, programas y asistencia apropiados para que la familia pueda asumir adecuadamente esta responsabilidad, y para que los padres asuman, en igualdad de condiciones, sus responsabilidades y obligaciones.

cluso económico, como garantía de cumplimiento del derecho de todo niño, niña y adolescente a la convivencia con el grupo familiar.¹³

A su vez, ante la amenaza o violación de derechos, dentro de los niveles de funcionamiento del Sistema de Protección Integral, se observa la facultad de adopción y aplicación de medidas por parte del Estado, orientadas a que niñas, niños y adolescentes permanezcan conviviendo con su grupo familiar. Entre ellas la ley nacional expresamente menciona en su art. 33 a aquellas que tienen por objeto la preservación, restitución o reparación de las consecuencias generadas, indicando que la amenaza o violación de los derechos puede provenir de la acción u omisión del Estado, la Sociedad, los particulares, los padres, la familia, representantes legales, o responsables, o de la propia conducta de la niña, niño o adolescente. Por su parte, el art. 37 enumera de manera no taxativa las siguientes medidas: solicitud de becas de estudio o para jardines maternos o de infantes, e inclusión y permanencia en programas de apoyo escolar, la asistencia integral a la embarazada, la Inclusión de la niña, niño, adolescente y la familia en programas destinados al fortalecimiento y apoyo familiar, el 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 temporal de la familia y de la niña, niño o adolescente a través de un programa, la asistencia económica, la asistencia en materia de salud para cada uno de los integrantes del grupo familiar.¹⁴

Por otra parte, **la decisión de separación del niño de su medio familiar no puede fundarse nunca en razones de pobreza o asistenciales, constituyéndose tal pauta en el eje rector del modelo de la protección integral de derechos.** En este sentido, el art. 33 de la ley nacional 26.061, al definir las medidas de pro-

13 Art. 35, Ley 26.061: *Se aplicarán prioritariamente aquellas medidas de protección de derechos que tengan por finalidad la preservación y el fortalecimiento de los vínculos familiares con relación a las niñas, niños y adolescentes. Cuando la amenaza o violación de derechos sea consecuencia de necesidades básicas insatisfechas, carencias o dificultades materiales, económicas, laborales o de vivienda, las medidas de protección son los programas dirigidos a brindar ayuda y apoyo incluso económico, con miras al mantenimiento y fortalecimiento de los vínculos familiares.*

14 Art. 37. – *Medidas de protección.*

Comprobada la amenaza o violación de derechos, deben adaptarse, 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 maternos 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 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.

tección integral como aquellas tendientes a restituir los derechos, lo enuncia expresamente.¹⁵ De la misma forma, a nivel local, la ley 114 de la Ciudad de Buenos Aires –sancionada en 1998–, dispone en su artículo 26 idéntica premisa, aclarando que **la convivencia en otros grupos alternativos constituye una situación de carácter excepcional**.¹⁶

Al respecto, estas formas alternativas de convivencia, que configuran guardas provisorias de hecho, son identificadas a través de un procedimiento particular de búsqueda capaz de individualizar a los referentes vinculados a los niños, niñas y adolescentes a través de líneas de parentesco que incluyan a la familia extensa y también a la comunidad. En este procedimiento, es indispensable considerar siempre la opinión de las personas menores de edad que encuentran sus derechos afectados o amenazados.¹⁷

Para el “fortalecimiento familiar”, es necesario distinguir la actuación del Estado tendiente a la protección de la familia, que se expresa en acciones de carácter social, de la injerencia del Estado en el funcionamiento familiar.

En el primer caso, los derechos del niño implican responsabilidades tanto para los padres o adultos referentes como para el Estado. Los primeros tienen la misión de criar, cuidar y educar a los niños, niñas y adolescentes, al mismo tiempo que el Estado debe prestarle la asistencia necesaria para el desempeño de tales funciones.¹⁸ Entonces, el desarrollo y el cuidado del niño implican una función privada y concomitantemente una función estatal. Esta última función incluye el desarrollo de políticas de vivienda, trabajo y cultura articulados con la vida del grupo familiar.

Muchas veces, cuando se juzga a los padres y a las madres por la ineficiencia en el cuidado del niño o niña, ello implica sancionarlos por su condición de pobreza. En este sentido, el Estado tiene como principal responsabilidad asegurar

15 Art. 33. (...) *La falta de recursos materiales de los padres, de la familia, de los representantes legales o responsables de las niñas, niños y adolescentes, sea circunstancial, transitoria o permanente, no autoriza la separación de su familia nuclear, ampliada o con quienes mantenga lazos afectivos, ni su institucionalización.*

16 Art. 26. *Preservación del grupo familiar. La carencia o insuficiencia de recursos materiales del padre, madre o responsable no constituye causa para la separación de la niña, niño o adolescente de su grupo familiar. La convivencia dentro de otros grupos familiares constituye una situación excepcional.*

17 Art. 42. *Formas alternativas de convivencia. Cuando medie inexistencia o privación del grupo familiar de pertenencia, las medidas de protección consisten en la búsqueda e individualización de alternativas para que niñas, niños y adolescentes convivan con 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 la costumbre local, en todos los casos teniendo en cuenta la opinión de niños, niñas y adolescentes. Cualquiera de esas formas alternativas de convivencia, instrumentada por el organismo competente creado por la presente ley, configura una guarda provisorio de hecho.*

18 Confr. arts. 18, 24, 27, 28 de la CDN, entre otros.

condiciones de vida dignas a los componentes del grupo familiar, y en segunda medida, recurrir a apoyos necesarios para ayudar a las distintas formas que adquieren las familias a cumplimentar dichas funciones.

Por ello, en lo que sigue analizamos, entre otros también existentes, el caso de los programas públicos que desde el GCABA se implementan para atender las cuestiones relativas al “fortalecimiento familiar”.

Con este objeto, y a la luz del marco legal actualmente vigente en materia de derechos de niños, niñas y adolescentes que se acaba de repasar, construímos el concepto de **“fortalecimiento familiar”**, *el que definimos como la política social tendiente a proteger y hacer efectivo el derecho de niñas, niños y adolescentes a permanecer en su grupo familiar, en una convivencia sustentada en vínculos y relaciones afectivas y comunitarias que posibiliten las funciones de crianza, cuidado, desarrollo, educación y salud integrales en igualdad de oportunidades, complementando los recursos positivos de cada grupo familiar y evitando la separación y consecuente institucionalización por causas asistenciales, es decir, por la carencia o dificultades materiales, económicas, laborales o de vivienda.*

En este sentido, se constituye en una obligación prioritaria del Estado garantizar a través de políticas públicas tales acciones, así como también –y en ejercicio de la democracia participativa–, la comunidad es corresponsable y tiene derecho a ser parte activa para el logro de su plena vigencia.

2.2. EL DERECHO A LA CONVIVENCIA FAMILIAR COMO FUNDAMENTO LEGAL DEL FORTALECIMIENTO

A nivel normativo, el “fortalecimiento familiar” encuentra su fundamento legal en garantizar el derecho a la convivencia familiar y comunitaria. En el modelo de la protección integral, este derecho se instituye como central, pues en los hechos su cumplimiento cambia la lógica propia del modelo tutelar hoy derogado.¹⁹

La Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante CDN), ratificada por ley 23.849 en el año 1990,²⁰ reconoce a niñas, niños y adolescentes como sujetos

¹⁹ La Ley Nacional 26.061, sancionada en 2005, deroga expresamente la Ley 10.903 y con ella la figura de la “protección de persona”, por medio de la cual el juez disponía de la vida de los niños, niñas y adolescentes, decidiendo la separación de su familia por razones de pobreza, y la posterior institucionalización.

²⁰ Ley 23.849. Buenos Aires, 27 de Septiembre de 1990. Aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Boletín Oficial - 22/10/1990.

de derechos, dejando atrás la concepción de los mismos como objetos de protección y tutela por parte del Estado.

Ser sujeto de derechos implica acordar al niño, niña o adolescente el espacio para que ejerza su autonomía en el proceso de desarrollo hasta llegar a ser adulto.

La efectividad de esta noción de sujeto de derechos se desdibuja cuando las familias no pueden satisfacer sus demandas, ni proyectar su futuro en base a sus deseos. Tampoco se puede hablar de participación en el proceso educativo, ni del desarrollo de la autonomía del hijo o hija, de la posibilidad de decidir y elegir proyectos de vida, si las familias no cuentan con los mínimos recursos para mantenerse materialmente y los modelos económicos obstaculizan sus planificaciones. No parece posible pensar en una relación parental constructiva, si las personas encargadas del cuidado de las niñas, niños y adolescentes sufren las tensiones constantes que emergen de las condiciones sociales, económicas, culturales y laborales.²¹

En el articulado de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), la noción estructural de niño, niña y adolescente como “sujeto de derechos”, se transpola a la concepción de familia, democratizándola y acordándole un sentido más amplio. Tal representación se ve expresada en un pluralismo jurídico, es decir, en el reconocimiento legal de las distintas formas de familia que, incluso una misma persona puede experimentar en diferentes etapas de su vida.²²

Si bien el cumplimiento de este derecho se verifica –en primera medida– como obligación por parte de quienes son responsables de la crianza, educación y desarrollo de las niñas, niños y adolescentes, es decir, de quienes se encuentren a cargo de su cuidado, debe ser *garantizado por el Estado con la máxima prioridad*.

Esto se encuentra establecido en diversas normas de la CDN, de la ley nacional 26.061 y de la ley local 114, que identificamos como: 1) derecho a la convivencia familiar, y 2) la responsabilidad del Estado de implementar políticas públicas que garanticen su cumplimiento. La definición de la primera de las categorías enunciadas representa la sustancia a la que deben atender los programas del Estado tendientes al “fortalecimiento familiar”.

El niño, niña y adolescente tiene derecho a ser considerado como un ser único desde su nacimiento y como un ser social, integrado a un grupo familiar, en

21 Grosman, C. (1996): “Los derechos del niño en la familia. Ley, creencias y realidades”, en: *Catalina Wainerman (comp) Vivir en familia*, Unicef – Losada, Buenos Aires.

22 Ídem.

una sociedad y en una cultura determinada. Tal hecho se manifiesta a través de su derecho al nombre, a la nacionalidad y a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos²³. Varias normas de este tratado internacional específico afirman este derecho esencial del niño a vivir con su grupo familiar. Así, observamos la norma contenida en el art. 5, donde se visualiza con mayor énfasis lo hasta aquí enunciado en tanto expresa que: *“los Estados Partes respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección de orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención.”* En el mismo sentido, se reconocen comunes las obligaciones de ambos padres –en la medida de sus posibilidades– de brindar los medios que contribuyan al desarrollo integral de sus hijos.²⁴

También se observa la aspiración a la preservación de las “relaciones familiares” con la intención de proteger otros derechos, tales como el derecho a la identidad de niñas, niños y adolescentes.²⁵

Por su parte, el artículo 18 de la CDN se constituye en una de las normas centrales para el desarrollo por parte del Estado de Programas de Fortalecimiento Familiar que garanticen el derecho a la convivencia familiar y al cuidado. En este marco, debe brindar asistencia a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza de niños y niñas y debe velar por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para su cuidado, adoptando todas las medidas apropiadas para que las niñas y los niños cuyas madres, padres u otras personas responsables trabajan tengan derecho a beneficiarse de los servicios e instalaciones de guarda.

23 Art. 7, CDN.

24 “Art. 18, CDN: Los Estados Partes pondrán el máximo empeño en garantizar el reconocimiento del principio de que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño. Incumbirá a los padres o, en su caso, a los representantes legales la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo del niño. Su preocupación fundamental será el interés superior del niño.

Art. 27: 1, CDN. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. 2. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño.

25 Art. 8: 1, CDN: Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas. 2. Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad.

En este orden de ideas, el Estado –de acuerdo a sus medios–, adoptará las medidas apropiadas para ayudar al grupo familiar responsable por el niño, niña o adolescente a dar efectividad a este derecho y, en caso de ser necesario, proporcionará asistencia material y programas de apoyo, especialmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda²⁶.

Asimismo, encontramos en la ley 26.061²⁷ y en la ley local 114²⁸ parámetros en materia de derecho a la convivencia familiar y de responsabilidad familiar, observándose que el grupo familiar es colocado como responsable prioritario del disfrute y ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes convivientes, siendo uno de los derechos primordiales el de ser criados y cuidados por sus padres quienes tienen obligaciones iguales en lo que respecta al cuidado, al desarrollo y a la educación integral, así como a permanecer en su grupo familiar de origen en una convivencia basada en vínculos afectivos y comunitarios. Para la plena vigencia de los derechos y garantías, la ley a su vez prevé la participación activa de la comunidad.

Entonces, al hablar de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, cabe pensar que es el grupo familiar quien puede realizar los mismos. En este punto, aparece una oposición entre el principio de no discriminación y el cese del derecho a la cercanía, al afecto y al cuidado cuando se trata de los sectores más desaventajados de la Ciudad, al presentarse la causa de la separación basada en la “incapacidad material” de las madres y padres de satisfacer derechos esenciales por la falta de recursos básicos.²⁹

Este apartamiento se produce igualmente cuando niñas, niños y adolescentes son institucionalizados bajo la tipificación de “menores” en “situación irregular” o en “situación de riesgo”, una identidad social que los estigmatiza y los aísla del entorno. En otros términos, esto sucede cuando en lugar de adoptar políticas públicas preventivas que mejoren la calidad de vida de las familias y ayuden en su función de crianza y educación, se acude a intervenciones administrativas y judiciales tardías e impotentes que terminan por marginar al niño, niña y adolescente y a sus familias.

En líneas generales, los programas estatales tendientes a garantizar la convivencia familiar y comunitaria y el cuidado tienen por principal función prevenir las situaciones de separación de las niñas, niños y adolescentes de su grupo

26 Confr. Art. 27 inc 3, CDN.

27 Art. 7, Ley Nacional 26.061.

28 Arts. 25 y 34 de la Ley 114.

29 Ídem.

socio – familiar.³⁰ Así se desprende además de la ley local 114, cuyo art. 43 se refiere particularmente a la desjudicialización de la pobreza, ponderando la aplicación de acciones por parte del Estado para la efectivización de los derechos y el fortalecimiento de los vínculos del grupo familiar responsable de la crianza y del cuidado.³¹ Sin embargo, no pueden restringirse a ello. Justamente, en la excepcionalidad que autoriza la separación, encuentra asidero el empoderamiento y la continuidad de la aplicación de programas que deben tender al pronto egreso de la institucionalización, dando cumplimiento al principio de transitoriedad de la medida.

Por su parte, la norma contenida en el art. 44 define los principios de excepcionalidad y de transitoriedad de toda internación, acordando al Estado el deber de propiciar –a través de mecanismos ágiles y rápidos– el regreso del niño, niña y adolescente a su grupo familiar y comunitario, así como a su reintegración social. A su vez, limita el poder del Estado en relación al derecho a la libertad, estipulando que la institucionalización no puede consistir en una privación de libertad, debiendo ser supervisadas por la autoridad de aplicación de la ley.

En la ley nacional 26.061, los principios de excepcionalidad y de transitoriedad mencionados, atinentes a la duración limitada en el tiempo de la medida de separación del niño, niña o adolescente de su grupo familiar se encuentran contenidos en las normas del art. 40, donde se señala que proceden una vez dispuestas las políticas y programas del Estado para evitarla, y del artículo 39, donde se establece que la renovación de la medida es posible sólo cuando las causas que la originaron se mantengan.³²

30 "Art. 9 CDN:

1. Los Estados Partes velarán porque el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño. Tal determinación puede ser necesaria en casos particulares, por ejemplo, en los casos en que el niño sea objeto de maltrato o descuido por parte de sus padres o cuando éstos viven separados y debe adoptarse una decisión acerca del lugar de residencia del niño.

2. En cualquier procedimiento entablado de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo, se ofrecerá a todas las partes interesadas la oportunidad de participar en él y de dar a conocer sus opiniones.

3. Los Estados Partes respetarán el derecho del niño que esté separado de uno o de ambos padres a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular, salvo si ello es contrario al interés superior del niño...

31 Art. 43, Ley 114: Cuando la amenaza o violación de derechos sea consecuencia de necesidades básicas insatisfechas, carencias o dificultades materiales, económicas, laborales o de vivienda, las medidas de protección a aplicar son los programas sociales establecidos por las políticas públicas, que deben brindar orientación, ayuda y apoyo incluso económico, con miras a la sustentación y fortalecimiento de los vínculos del grupo familiar responsable del cuidado de niñas, niños y adolescentes.

32 Art. 44, Ley 114: Sólo en forma excepcional, subsidiaria y por el más breve lapso posible puede recurrirse a la internación, debiéndose propiciar, a través de mecanismos rápidos y ágiles el regreso de niños, niñas

A su vez, los estándares de la ley nacional 26.061, contemplan con mayor rigurosidad la obligación del Estado de garantizar el “fortalecimiento familiar” y por ende el respeto del derecho a la convivencia familiar, ya que le otorgan un papel prioritario dentro de las pautas para la elaboración de las políticas públicas. Así el artículo 4º establece como uno de los estándares el del “Fortalecimiento del rol de la familia en la efectivización de los derechos de las niñas, niños y adolescentes...”; y el artículo 35 –al igual que la norma del art. 43, Ley 114–, en relación a su aplicación, establece la prioridad de aquellas medidas de protección de derechos que tengan por finalidad la preservación y el fortalecimiento de los vínculos familiares con relación a las niñas, niños y adolescentes.

Los gobiernos tienen la obligación de cumplir en garantizar el derecho a la convivencia familiar y comunitaria, principalmente por medio de la asignación de los recursos públicos necesarios para proveerlo, pero también estableciendo los mecanismos legales necesarios para su cumplimiento. Asimismo, tienen la obligación de trabajar activamente para asegurar que las políticas públicas contribuyan a que este derecho sea plenamente garantizado.

2.3. EL CONCEPTO DEL CUIDADO EN EL MARCO DEL “FORTALECIMIENTO FAMILIAR”

El cuidado³³ es una necesidad de todas las personas, que se hace más evidente en aquellas que por su edad o sus condiciones físicas, están imposibilitadas de proveérselo de manera autónoma. El cuidado refiere a todas las acciones, bienes y servicios que son necesarios para “nutrir” a las personas, en un sentido de dotarlas de los elementos físicos y simbólicos imprescindibles para sobrevivir en sociedad. El cuidado de los niños, niñas y adolescentes es imprescindible no sólo para la sobrevivencia física, sino también para sentar las bases del desarrollo futuro de la persona.

Además de la utilidad que tiene para cada persona que es cuidada, cumple con una función sistémica insoslayable. Sin el trabajo de cuidado que permite la reproducción física y social de las personas, el sistema social simplemente se extinguiría. El cuidado permite la reproducción cotidiana de las personas que

y adolescentes a su grupo o medio familiar y comunitario y su reintegración social. En ningún caso, las medidas de protección pueden consistir en la privación de libertad. Las internaciones son supervisadas por las defensorías zonales creadas por la presente ley”

33 Para mayor información y análisis consultar: Rodríguez Enriquez, C.y otros (2011), *Derecho a la educación y derecho al cuidado: políticas públicas para la primera infancia*, Documento de Trabajo MPT Nº12. <http://asesoria.jusbaire.gob.ar/>

forman la sociedad, pero a su vez, permite la reproducción de la fuerza de trabajo necesaria para producir los bienes y servicios que se requieren para garantizar la sobrevivencia humana.

El cuidado de los niños y niñas es una parte central de estas actividades de reproducción social. Por lo mismo, resultaría razonable que el mismo se asumiera como una responsabilidad colectiva. Sin embargo, la evidencia demuestra que no es así. La organización social del cuidado, que puede representarse a través del “diamante de cuidados” Estado-mercado-comunidad-hogares³⁴, como actores que se interrelacionan para determinar la manera en que se provee y distribuye bienestar, es tal que son los últimos (los hogares) quienes asumen en mayor medida las responsabilidades de cuidado. La mayor parte del cuidado se realiza de manera directa en los hogares, y es asumido principalmente por las mujeres. Parte del cuidado, gestionado por los hogares, se deriva. En algunos casos, a otras personas (también mujeres) que realizan de manera remunerada el trabajo de cuidado en el ámbito de los propios hogares. En otros casos, a instituciones extra-hogares.

En general (y la CABA no es excepción a esta situación), la oferta pública de servicios de cuidados es insuficiente y la oferta mercantil estratifica su acceso, es decir, es una opción disponible sólo para ciertos sectores de nivel socio-económico medio y alto. Adicionalmente se encuentra la oferta comunitaria de este tipo de instituciones, que viene a cubrir, aunque también de manera insuficiente, la debilidad de la oferta pública y la inaccesibilidad del mercado.

De esta situación se deriva que la forma en que se organiza socialmente el cuidado es en sí mismo un vector de desigualdad. Las posibilidades de acceder a servicios públicos o mercantiles de cuidado, tiene dos implicancias. Por un lado, garantizar el cuidado. Por el otro, liberar tiempo de madres y padres (sobre todo de madres), que podrían tener de esta forma mayores oportunidades de destinar ese tiempo liberado al trabajo remunerado. Esto genera posibilidades para sostener mayores niveles de estándares de vida. A su vez, los ingresos monetarios provenientes del mundo laboral aumentan las alternativas de organización del cuidado. Y así se reproduce la lógica por la cual algunos hogares pueden organizar el cuidado de sus hijos e hijas de manera de garantizar simultáneamente una buena calidad de ese cuidado y la potencialidad de generar recursos económicos por parte de sus madres y padres. Mientras otros hogares quedan marginados de esta posibilidad.

34 Razavi, Sh. (2007): “The Political and Social Economy of Care in a Development Context: Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options”. UNRISD, *Programme on Gender and Development, Paper No. 3*, Ginebra.

En definitiva, la organización social del cuidado es una dimensión de la reproducción de las desigualdades. En el tema que nos ocupa, la forma en que se organiza el cuidado da cuenta de las mayores o menores alternativas que los niños y niñas tendrán para forjar sus vidas.

De allí que pueda entenderse la importancia vital del cuidado y contemplarlo como un derecho humano. Eso es lo que propone Pautassi³⁵, quien sostiene que si bien no se encuentra explicitado, el derecho al cuidado (tanto considerando a la persona como receptora o como dadora de cuidado), puede considerarse como integrante del conjunto de los derechos humanos y, por lo tanto, adscribirsele un carácter de derecho universal. "Los tratados y Pactos internacionales de Derechos Humanos no han incluido el "derecho al cuidado y a cuidar(se)", sin embargo se puede afirmar que está incorporado en función de lo normado en cada uno de los derechos sociales incluidos, que van desde el derecho a una alimentación de calidad y en cantidad suficiente hasta el desarrollo de sistemas de seguridad social amplios que incluyan a toda la población y no solamente a quienes estén asalariados, pasando por el derecho a la salud, a la educación, a la vivienda y al trabajo."³⁶

Tal como explica Pérez Orozco³⁷, este derecho universal está por construirse y es un derecho multifacético, que incluye: i) el derecho a recibir cuidados en distintas circunstancias y momentos del ciclo vital; ii) el derecho de organizar la manera en que se quiere organizar el cuidado, lo que implica la posibilidad de ejercer el cuidado, pero también el derecho a derivar ese cuidado; iii) el derecho a condiciones laborales dignas en el sector de cuidados.

Puesto de esta manera, aparece entonces la obligación que se desprende del derecho al cuidado. Se derivan aquí un conjunto de obligaciones positivas y negativas, características de los derechos económicos, sociales y culturales. Entre las primeras se encuentran las de proveer los medios para poder cuidar y de garantizar que el cuidado se lleve adelante en condiciones de igualdad y sin discriminación³⁸ y entre las segundas las de no entorpecer el acceso a servicios de cuidados. Existen sujetos que están obligados a proveer el cuidado (como los

35 Pautassi, L. (2007): *El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos*. En: *Mujer y Desarrollo* N° 87. CEPAL.

36 *Ibid.*, p. 40.

37 Pérez Orozco, A. (2009): *Miradas globales a la organización social de los cuidados en tiempos de crisis II: ¿Qué retos políticos debemos afrontar?*, en *Serie Género, Migración y Desarrollo Documento de trabajo 6*, Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW). Santo Domingo, República Dominicana.

38 Pautassi, Op. Cit.

padres y las madres), pero también aparece la responsabilidad del Estado que no solamente debe no entorpecer, sino fundamentalmente promover las condiciones para que el cuidado pueda desarrollarse (por parte de los padres y madres pero también por parte de las instituciones).

De esta forma, la variedad de intervenciones del Estado para dar cuenta del derecho al cuidado es extensa. Se refiere tanto a las regulaciones en el mundo del trabajo remunerado (licencias maternales y parentales, obligación de provisión de guarderías en establecimientos productivos, etc.), como la regulación de la provisión mercantil de servicios de cuidado, o a la provisión directa de los mismos a través de instituciones o programas de apoyo socio familiar.

De esta forma resulta evidente el vínculo entre el cuidado y el “fortalecimiento familiar”. El primero es parte del segundo, en la medida que permite a los niños y niñas recibir el cuidado que necesitan y a sus padres y madres organizarlo de modo tal de no poner en riesgo otros derechos individuales. En este sentido, las intervenciones que buscan consolidar el “fortalecimiento familiar”, deberían incluir también acciones que permitan garantizar simultáneamente el derecho al cuidado y los derechos a niveles básicos de vida, oportunidades laborales, educación, salud, seguridad.

La provisión de servicios de cuidado, que permita a los padres y madres conciliar más fácilmente la vida laboral y familiar, es una manera de fortalecer a las familias. En la medida que permite mejores oportunidades para combinar la participación en el mercado laboral y con ello la obtención de ingresos y por ende la posibilidad de alcanzar mayores estándares materiales de vida. Asimismo, las propias acciones de cuidado que el Estado ejerce ayudan en sí mismo a sostener esquemas de cuidado de calidad, que atienda las necesidades específicas de todos los niños, niñas y adolescentes. En particular, estas acciones pueden atender el caso de hogares con pocos recursos y mucha carga familiar, para quienes resulta especialmente difícil derivar el cuidado, por el alto costo de acceder a servicios cuando los mismos no son provistos pública y gratuitamente.

En definitiva, lo que se busca enfatizar aquí es que el cuidado es una dimensión específica e importante del “fortalecimiento familiar”, con las obligaciones que este último genera en términos de intervenciones públicas.

2.4. LAS NOCIONES SOBRE LA(S) INFANCIA(S) Y LA(S) FAMILIAS

El plexo normativo que consolida la Protección Integral de Derechos, desarrollado en los párrafos anteriores en materia del derecho a la convivencia fami-

liar, promueve una revolución simbólica que inaugura un proceso de rupturas y cambios en las formas de conceptualizar a los niños, niñas, adolescentes y a las familias. Ello, toda vez que los/as reconoce como sujetos de derechos, histórico-sociales, activos e inacabados. Esta perspectiva apuesta a debilitar el imaginario social acerca de la familia y la niñez basado en el ejercicio estable de la autoridad-dominación que ve a las personas como objetos de tutela.

Este marco, tal como lo mencionamos, requiere de políticas públicas que involucren activamente a las familias, promuevan intervenciones integrales (intersectoriales e interdisciplinarias) y articulen responsablemente las acciones de la sociedad civil con las del sector estatal.

Resulta interesante la problematización del concepto de familia(s) que propone esta perspectiva, en tanto contempla las distintas formas de ser familia(s), inclusive al conjunto social a través de sus expresiones comunitarias, proponiendo una lectura que se distancia de la concepción tradicional de familia que la definiera como núcleo patológico y peligroso.

Entonces, ¿de qué hablamos cuando hablamos de infancia(s) y familias(s)? Nos interesa particularmente develar el carácter histórico, político y social de estas instituciones. Sabemos que el sentimiento de la infancia y su distinción del mundo adulto, es un constructo de la modernidad.³⁹ Es en este momento histórico donde se constituye en un objeto de estudio y de normalización, a partir de una serie de dispositivos, principalmente la familia burguesa y la escuela. Es decir, la infancia moderna es construida por dispositivos discursivos (ciencias médicas, jurídicas, sociales) e institucionales (principalmente la escuela y la familia) que le otorgan sentidos y le atribuyen características particulares: heteronomía, inocencia, docilidad, obediencia, momento de latencia o espera. Se consolida la infancia como un hecho dado y se naturalizan sus "atributos". Se fija su posición de infante (del latín *infantis* «el que no habla»), el que "no sabe".

Es entonces que, históricamente, estas intervenciones institucionales sobre los niños y las niñas y las familias trazaron a su vez la distinción interior/exterior de la infancia. En efecto, imaginariamente, el borde exterior de la infancia se constituye como la figura negativa de una supuesta normalidad. Se configuró entonces una infancia a-normal, i-rregular y a su vez se constituyó el negativo necesario para producir la consistencia de los predicados positivos de la

39 Ariès, P. (1960): *L'Enfant et la vie familiale sous l'Ancien Régime*.

infancia.⁴⁰ Así, la institución infancia se organizó según dos términos complementarios: una infancia protegida, que se sujeta a las normas y a las reglas y una infancia vigilada, que se presenta como anómala y/o peligrosa.

En suma, hablar de infancia(s) es hablar de un conjunto de significaciones que las prácticas estatales burguesas instituyeron sobre el cuerpo de niños y niñas, otorgándoles estas imágenes y poniendo en marcha una serie de operaciones prácticas que terminaron por consolidar los lugares diferenciados que niños y adultos ocuparían como hijos/as y padres/madres en la institución familiar (burguesa y nuclear) de la sociedad moderna e industrial.

Cuando hablamos de familia(s), convocamos a la idea planteada por distintos autores/as refiriéndose a "lo" familiar⁴¹ como categorías que dan cuenta de la pluralidad de las configuraciones familiares y de su carácter psicosocial e histórico. Es decir, estos conceptos hablan de los grupos familiares —en plural— que interactúan con el mundo público de los servicios, la legislación y el control social.

Estas nociones ponen en jaque el viejo concepto de la familia como modelo único y válido y todos los discursos oficiales que a lo largo de la historia se constituyeron como hegemónicos, instalando una imagen de familia y de infancia como natural, inmóvil, sacralizada y rígida, sosteniendo inequidades y asimetrías en las relaciones entre las personas, entre los géneros y entre las generaciones.

Según la investigadora Estela Grassi, "*la familia es una forma (o son las variadas formas) como organizamos nuestro mundo de vida más inmediato, sobre la base de valores que no son ajenos a las propuestas normativas que organizan los demás vínculos sociales*"⁴². Por eso es que el debate sobre las relaciones y los vínculos familiares conducen siempre más allá de la familia.

Entonces, la estructura familiar es producida y productora en un sistema social de relaciones. Enmarcamos esta idea desde el Paradigma Sociocrítico, partiendo del concepto de *habitus* de Pierre Bourdieu.⁴³

Según este autor, la noción de *habitus* opera como un esquema desde el cual el sujeto percibe el mundo y actúa en él. Este esquema es construido histórica-

40 Lewkowicz, I. (2002): *Sobre la destitución de la infancia. Frágil el niño, frágil el adulto*. Conferencia en el Hospital Posadas, en Pedagogía del aburrido. Ed. Paidós, Buenos Aires.

41 Giberti, E. (1994): *Lo familiar y los modelos empíricos*, en Wainerman, C. (comp.), *Vivir familia*, Unicef-Losada, Buenos Aires.

42 Grassi, E. (1999): *La Familia: un objeto polémico. Cambios en la dinámica de la vida familiar y cambios de orden social*, en: María Rosa Neufeld, Mabel Grimberg, Sofía Tiscornia y Santiago Wallace (comps.): *Antropología social y política. Hegemonía y poder: el mundo en movimiento*, pp. 95-119, Eudeba, Buenos Aires.

43 Bourdieu, P. (1994): *L'esprit de famille*, en *Raison Practiques: sur la theorie de la action*, Seuil-Paris.

mente, desde la interiorización de la estructura social, de las relaciones sociales que lo han conformado, subjetivado. Es a partir del *habitus* que los sujetos producirán sus prácticas, articulando lo objetivo (posición en la estructura social) con lo subjetivo (interiorización del mundo objetivo). Estas estructuras funcionan como “estructurantes” de las prácticas sociales de los sujetos.

Bourdieu esgrime dos conceptos fundamentales: el de lo familiar como “campo” –en especial como campo doméstico– y el de la familia como “cuerpo”. La familia como cuerpo se constituye en un grupo integrado en un “nosotros”. Este sentimiento de ser integrantes es la condición para que se efectivice la integración y se presente a los demás como unidad dotada de una identidad conocida y reconocida. En tanto campo, la familia es un complejo interrelacionado de posiciones sociales que luchan, y donde la estructura del campo es un estado de esas relaciones de fuerza en el tiempo.

En suma, las instituciones –como la familia en este caso– son “invenciones sociales” cuya función es representar, hacer actuar y hablar a los “cuerpos”. Y los “cuerpos” son otras invenciones históricas que dotan de una integración duradera a los grupos, afirmándolos como grupos, con una “identidad social”, recreados continuamente por la acción de los portavoces permanentes, y las instituciones encargadas de reproducir la creencia en su existencia. Esta creencia, que está en la base de lo instituido, se logra por un trabajo instituyente (donde se destacan los rituales sociales) que tiende a la “naturalización” del grupo para justificar plenamente su existencia, que oculta lo que tiene de creación, de invención social e histórica. Gracias a este “espíritu de familia” que le permite constituirse en cuerpo, la familia cumple un rol determinante en el mantenimiento y reproducción del orden social, constituyéndose de este modo en una “ficción social bien fundada” y garantizada por el Estado.

Como toda categoría, la familia además de ser principio de construcción es principio de evaluación de la realidad social, y en este sentido se erige en modelo universal para evaluar todas las relaciones sociales, por oposición o cercanía. Como toda construcción social, la familia es una consagración de diferencias y así como todo lo sagrado tiene su profano, toda “familia normal” tiene como contrapartida “la familia que no es normal” que queda diferenciada negativamente. Ello, en tanto en todo grupo institucionalizado hay un grupo oculto.

Pero además, este principio de construcción social está, él mismo, socialmente construido y compartido. Pero entonces ¿por qué la familia a pesar de ser una creación arbitraria que no tiene más fundamento que la creación social nos parece la más natural de las categorías sociales y nos proporciona el modelo

de todos los cuerpos sociales? Porque ella se incorpora como *habitus* en el seno mismo de una familia como ficción social realizada.

Garantizada su existencia como cuerpo, la familia se constituye en sujeto de prácticas sociales y de este modo se transforma en un elemento indispensable en la reproducción del orden social, no sólo en relación a la reproducción biológica de la sociedad, sino fundamentalmente en la reproducción social en general y en particular, en la reproducción del espacio social y de las relaciones sociales. “Ella es el sujeto principal de las estrategias de reproducción”.⁴⁴

En este proceso –objetivo y subjetivo– el Estado, a través de sus programas, instituye categorías oficiales sobre las familias: “*Está claro, en efecto, que en las sociedades modernas el principal responsable de la construcción de categorías oficiales, según las cuales son estructuradas la población y los espíritus es el Estado, que a través de un trabajo de codificación combinado de efectos económicos y sociales bien reales (como los subsidios familiares) viene a favorecer una cierta forma de organización familiar reforzando a quienes están en condiciones de conformarse a esta forma de organización y alentar por todos los medios, materiales y simbólicos, el conformismo lógico y el conformismo moral como sistema de aprehensión y construcción del mundo(...)*”⁴⁵

La división entre lo público y lo privado encubre, que lo público está presente en lo privado ya que lo privado mismo depende de acciones públicas. Por un largo trabajo de construcción jurídico-político concretado en leyes, la familia moderna y lo que entendemos por ella, depende para existir, de acciones públicas. El Estado interviene a través de todas las cuestiones sobre “el estado civil”, a través de sus instituciones, discursos, de su acción política (en este caso a través de los programas de “fortalecimiento”). De este modo, la familia es un artefacto social y cultural, una *ficción bien fundada* porque se produce y reproduce con la garantía del Estado.

Es entonces, desde el particular espacio social que habitan los sujetos, desde donde se conceptualiza la realidad y en este caso particular, las nociones de lo familiar y del “fortalecimiento” de vínculos. Ello implica un escenario donde se articulan las normas jurídicas que regulan el derecho a la convivencia familiar –como marco legal del “fortalecimiento”– con aquellas prácticas institucionales cotidianas, en permanentes y dinámicos acomodamientos, negociaciones, recreación de subjetividades y lucha por la apropiación de sentidos.

44 *Ibid.*, p 140.

45 *Ibid.*, p 143 y 144.

Teniendo en cuenta estos conceptos, intentamos enfatizar en el carácter inminentemente social de las familias reiteradamente invisibilizado desde visiones conservadoras que atraviesan la religión, las ciencias y la política –entre otros discursos– que la han conceptualizado (aún hoy) como un evento natural, biológico y estático. Incluso, como una institución “sacralizada” o “sataniizada” en sí misma, según el discurso y la coyuntura histórica y política.

Ahora bien, esa manera “fija” de entender la(s) familia(s), contrasta con los datos que ofrece la realidad y con estudios sociales que ponen en vista las transformaciones profundas en su estructura, construcción de roles, relación entre los géneros y generaciones.

Algunos de los fenómenos que marcaron un quiebre con las ideas heredadas decimonónicas sobre la familia, son enunciadas por Manuel Castells cuando se refiere a la concepción de la sociedad como una red. Este autor menciona la revolución demográfica, relacionada con la revolución tecnológica, los ideales democráticos en la sociedad moderna y la revolución secular.⁴⁶

En este contexto, algunas tendencias –que por cierto no adquieren la misma profundidad en todas partes del mundo– parecen debilitar el predominio del patriarcado como estructura que se caracteriza “por la autoridad, impuesta desde las instituciones, de los hombres sobre las mujeres y sus hijas/os en la unidad familiar”.

Algunas de estas tendencias son: i) la disolución de matrimonios o uniones civiles mediante el divorcio o la separación personal o de hecho; ii) la creciente autonomía de la mujer en su conducta reproductiva y en su vida laboral; iii) el retraso en la formación de parejas; iv) el incremento de los casos de convivencia sin celebración de matrimonio; v) el aumento de nacimientos fuera del matrimonio; vi) el surgimiento de tipos de hogares diversos; vii) la conformación de familias recombinadas o de mujeres solas; viii) la aparición de técnicas de fertilización asistida; ix) la unión de gays, lesbianas o personas transexuales.

Estos indicadores dan cuenta de la presencia de una multiplicidad de formas familiares que debilitan la estructura y los valores que sostenían a la familia patriarcal, cuyo principio básico de organización interna era jerárquico, pues los hijos e hijas se hallaban subordinados a su padre, y la mujer a su marido. El cuestionamiento de la heterosexualidad como norma y las luchas de los movimientos feministas conspiraron contra ese orden y se constituyeron en fenómenos que favorecieron la diversidad de relacionamientos interpersonales

⁴⁶ Manuel, C. (2006): *La sociedad red: una visión global*, Alianza Editorial, 2006. Madrid, España.

y familiares y la aparición de nuevas estructuras familiares. En estos procesos existen tensiones que se renuevan permanentemente.

En este escenario, caracterizado por una multiplicidad de cambios, la cualidad más permanente de la familia es la diversidad de formas que va adoptando, sosteniéndose aún como un agente socializador privilegiado.

Es posible pensar, que probablemente las diversas formas de ser familia contribuyan a desactivar estereotipos instalados por siglos, si bien es preciso enfatizar que las familias –como construcciones sociales, dinámicas y complejas– interjuegan permanentemente con universos más amplios (sociales, económicos, políticos y culturales) y por ello necesariamente consolidan sus posibilidades de democratización y equidad entre los géneros y generaciones, con la democratización en el acceso a bienes y servicios y con políticas integrales y acciones afirmativas del Estado.

III. LOS PROGRAMAS DE FORTALECIMIENTO FAMILIAR EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

3.1. EL MARCO INSTITUCIONAL

La mayoría de los programas cuyo objeto declarado es el “fortalecimiento familiar” se encuentran bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. Desde 2007 el Poder Ejecutivo del GCBA a través del Decreto Nº 2.075, introdujo una serie de cambios en la estructura orgánico-funcional de dicho Ministerio, que alcanza los niveles dependientes directamente de aquél, llegando al nivel de las Direcciones Generales. El Decreto Nº 1.156/09, con la revisión de las modificaciones hasta el momento introducidas, define un nuevo organigrama y un conjunto de responsabilidades primarias, acciones y objetivos por área. Esta reorganización se fundamenta en la necesidad de desarrollar políticas públicas tendientes a la “eficiencia y la eficacia en la gestión, en el manejo de los recursos del Gobierno mediante el desarrollo de un plan operativo estratégico, nuevas políticas de recursos humanos, adopción de nuevas tecnologías, la creación de una nueva cultura de trabajo, la modificación de procesos y mecanismos administrativos”.⁴⁷

El Ministerio en cuestión cuenta con cuatro Subsecretarías dependientes directamente del Poder Ejecutivo. Interesa en particular la Subsecretaría de Promoción Social, y específicamente la Dirección General de Niñez y Adolescencia (en adelante DGNyA). La misma se organiza en 4 Direcciones Operativas: i) de Fortalecimiento de vínculos familiares y comunitarios; ii) Adolescentes; iii) Atención Integral a la niñez y adolescencia en situación de vulnerabilidad social; y iv) Desarrollo integral Infantil.

Las responsabilidades primarias de la DGNyA son:

⁴⁷ Decreto Nº 1156/GCABA/09. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- Coordinar las acciones para la restitución de derechos y protección integral de los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad social con el Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, organizaciones de la sociedad civil, el Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Poder Judicial según la Convención Sobre los derechos del Niño, Ley Nacional N° 26.061, Ley N° 114 y Ley N° 445.
- Brindar protección integral y restablecer los derechos a los niños, niñas y adolescentes hasta los 18 años de edad que se encuentran en situación de vulnerabilidad social.
- Promover y generar alternativas de desarrollo en el ámbito de la ciencia y tecnología, deporte y cultura para adolescentes de entre 12 y 18 años de edad.
- Fortalecer las condiciones necesarias para que cada niño, niña y adolescente pueda desarrollarse en el entorno familiar y/o socio comunitario que permita el goce efectivo de sus derechos, a fin de prevenir la institucionalización cumpliendo con la normativa internacional y local asentados en el principio de subsidiariedad y excepcionalidad del alojamiento de niñas, niños y adolescentes en hogares.
- Participar en las políticas públicas tendientes a la prevención y atención integral a niños, niñas y adolescentes que transiten y/o habiten en situaciones de explotación sexual comercial.
- Generar espacios para desarrollar y fomentar la construcción de los valores basados en la tolerancia y el respeto por los derechos humanos, la pluralidad cultural, la diversidad, el medio ambiente, los recursos naturales y los bienes sociales.⁴⁸

A continuación se presenta (Tabla 1) los datos de estructura, recursos, alcance territorial, metas de cobertura y formas de inscripción, respecto de las Direcciones Operativas del Ministerio de Desarrollo Social seleccionadas para este trabajo y de la Dirección General de Desarrollo y Planeamiento Sanitario del Ministerio de Salud, para el Programa de Salud Sexual y Reproductiva. Cabe aclarar que esta Tabla se consolidó con los datos aportados por el GCBA –relativos al año 2011– para los cuales, las metas de cobertura y los recursos humanos no

48 Ídem. Anexo 2/8.

III. Los programas de fortalecimiento familiar en la Ciudad de Buenos Aires

Tabla Nº 1: Composición y estructura de los programas analizados*

Direcciones Operativas	Recursos Humanos	Alcance territorial	Meta de cobertura Anual 2011	Inscripción
Dirección Operativa de Desarrollo Integral (DGNyA – Ministerio de Desarrollo Social)	710	18 Cedis; 5 CAF; 17 Juegotecas; 4 Casas de niños/as y adolescentes distribuidos en las 15 comunas	4100 niños, niñas y adolescentes	Abierta, supeditada a vacantes
Dirección Operativa de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios (DGNyA – Ministerio de Desarrollo Social)	129	24 Centros de Fortalecimiento de vínculos distribuidos en las 15 comunas, acompañantes terapéuticos y hospitalarios.**	2260 niños, niñas y adolescentes	A través del Consejo de Derechos de Niños, niñas y adolescentes
Dirección Operativa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil (DGFSC – Ministerio de Desarrollo Social)	Sin datos	30 Centros de Protección Integral	2800 niños y niñas***	Abierta, supeditada a DNI y vacantes
Dirección General de Desarrollo y Planeamiento Sanitario (Ministerio de Salud)	El programa de salud sexual y reproductiva no cuenta con personal propio. Los profesionales que trabajan en los equipos de salud pertenecen al personal de planta y a la residencia. Los profesionales asignados a la Coordinación del programa son cinco (5)	El Programa de Salud Sexual y Reproductiva: Funciona en 43 efectores del CESAC; 64 tocoginecólogos en consultorios barriales; 40 consultorios en hospitales y 22 guardias para la entrega de anticoncepción de emergencia	Aproximadamente 20.000 mujeres atendidas por año	Abierta, via solicitud en efector de la salud pública

* Conforme respuesta al Oficio AGT Nº 2238/2011 referido a la solicitud de informes sobre programas de “fortalecimiento familiar” en general dependientes del Ministerio de Desarrollo Social, Dirección General de Niñez y Adolescencia de la Ciudad de Buenos Aires, de fecha 3 de octubre de 2011, obrante en Oficio Judicial Nº 1732147/MDSGC/2011, del Ministerio de Desarrollo Social, de fecha 10 de noviembre de 2011 y Confr. Respuesta del Ministerio de Salud, de fecha 10 de noviembre de 2011, al Oficio AGT N 2236/11, notificado con fecha 7 de octubre de 2011.

** Los espacios de trabajo de Reconstruyendo Lazos son informados como prestaciones en el ámbito de la Dirección Operativa de Atención Integral a la Niñez y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad Social, conforme respuesta al Oficio AGT Nº 2238/2011 referido a la solicitud de informes sobre programas de “fortalecimiento familiar” en general dependientes del Ministerio de Desarrollo Social, Dirección General de Niñez y Adolescencia de la Ciudad de Buenos Aires, de fecha 3 de octubre de 2011, obrante en Oficio Judicial Nº 1732147/MDSGC/2011, del Ministerio de Desarrollo Social, de fecha 10 de noviembre de 2011. No obstante, en el organigrama del GCBA y en su guía de recursos sociales, este programa aparece dependiente de la Dirección Operativa de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios.

*** www.buenosaires.gov.ar

se distinguen en forma desagregada por programa. Asimismo, no han sido informados los recursos tercerizados de algunas prestaciones.⁴⁹

La **Dirección Operativa de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios** es quien debe fortalecer y promover un entramado familiar y comunitario para el desarrollo pleno de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en coordinación con el Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, a través del establecimiento de unidades desconcentradas geográficamente denominadas "Centros Zonales de Fortalecimiento de Vínculos".⁵⁰

También debe fortalecer y garantizar el ejercicio pleno de derechos de quienes se encuentran hospitalizados sin adulto referente o bajo tratamiento psiquiátrico y/o psicológico, promoviendo y sosteniendo la vinculación familiar y evitando la institucionalización.

Asimismo, la **Dirección de Desarrollo Integral Infantil** promueve la generación de estrategias alternativas de situaciones cotidianas, la articulación con otros efectores, la atención integral diurna, la atención de las zonas menos favorecidas de la Ciudad, fortaleciendo su red vincular (tanto familiar como extra-familiar), favoreciendo el desarrollo integral desde la valoración del juego y las experiencias de aprendizaje grupales.

Por su parte, el **Programa de Salud Sexual y Reproductiva**, en el marco del Ministerio de Salud, tiene como principal objetivo facilitar el acceso libre y gratuito de la población al cuidado de su salud sexual y reproductiva, y brindar información y asesoramiento profesional para la elección y provisión del método anticonceptivo adecuado.

3.2. CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS IDENTIFICADOS COMO OBJETO DE ESTUDIO

En lo que sigue se describen de manera general las principales características de los programas que el GCBA lleva adelante y que pueden identificarse como de "fortalecimiento familiar".⁵¹ En cada caso se busca explicitar los ob-

49 En relación al Programa Centros de Primera Infancia, cabe destacar que ante el requerimiento de informe emitido por el Ministerio Público Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires mediante Oficio AGT N° 2238/2011, el Ministerio de Desarrollo Social no aporta datos en su respuesta obrante en Oficio Judicial N° 1732147/MDSGC/2011, de fecha 10 de noviembre de 2011. Al respecto, la información surge del trabajo Derecho a la Educación y Derecho al Cuidado: Políticas Públicas para la Primera Infancia en la Ciudad de Buenos Aires realizada por la Asesoría General Tutelar en conjunto con el CIEPP y publicada en <http://asesoria.jusbaires.gob.ar/>

50 Ídem.

51 Esta sección se construyó en base a la escasa información disponible sobre los programas, que se complementó con la obtenida de pedidos de informes especiales, así como con la que pudo extraerse de

jetivos, la población a la que atiende, su ubicación institucional, el tipo de prestación de que se trata y, en los pocos casos donde la información lo permite, se pretende dar algún orden de magnitud en relación con la población beneficiaria y el nivel de cobertura. Para ordenar la exposición, los programas se presentan clasificados por dimensión del “fortalecimiento familiar” al que refieren.

3.2.1. PROGRAMAS DE FORTALECIMIENTO DE VÍNCULOS FAMILIARES Y COMUNITARIOS

Este subconjunto de intervenciones busca actuar directamente sobre los vínculos familiares, garantizando las condiciones para que los niños, niñas y adolescentes puedan desarrollarse plenamente en su ámbito familiar. Se trata de las acciones más directas sobre el derecho a la convivencia familiar.

a. Equipos Zonales de Fortalecimiento de Vínculos: Centros de Fortalecimiento de vínculos familiares y comunitarios y Operadores socio familiares

El programa depende de la Dirección Operativa de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios, dentro de la DGNyA. Tiene como población objeto a niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad socio-familiar. Para su intervención, el programa requiere de la detección de dichas condiciones cuyos factores causales –de acuerdo a la disposición en cuestión– pertenecen al “ámbito familiar”, y ameritan una intervención pública. Las acciones de intervención del programa se limitan a los casos donde: 1) el recurso necesario para el trabajo con la familia es principalmente el acompañamiento profesional; no así cuando la vulneración de un derecho se encuentra asociada “exclusivamente” a la carencia de recursos materiales; 2) el niño, niña o adolescente se encuentra a cargo de al menos un adulto; 3) el grupo familiar posee un domicilio estable e identificable dentro del ámbito de la Ciudad; 4) ante el egreso de un niño, niña y adolescente de una institución, la estrategia de revinculación familiar haya sido iniciada por dicha institución; 5) en tanto las condiciones legales propicien el acompañamiento, por ejemplo el cumplimiento de las me-

las entrevistas realizadas con informantes claves. La dispersión de la información, la inaccesibilidad de información estadística sistematizada, así como de informes de monitoreo de gestión, dan como resultado una caracterización general de los programas. La misma sirve sin embargo para dar un panorama de la batería de intervenciones que el GCBA lleva adelante, y que se analizan en profundidad en la sección siguiente.

didias de exclusión para casos de violencia familiar, excluyendo los de abuso sexual infantil.

Las unidades ejecutoras del programa son los **Centros Zonales**, ubicados en diversos puntos de la Ciudad: Villa 1.11.14. Bajo Flores, La Boca, Abasto, Once, Constitución, Norte, Oeste, Villa 15 - Ciudad Oculta, Mataderos; Villa 21-24 - NHT Zavaleta, Pompeya; Villa 31, Retiro, Micro-centro, Villa 20, Villa Lugano.

En cada uno de ellos hay equipos interdisciplinarios que trabajan en actividades de reinserción comunitaria y familiar. Los mismos operan en la zona de residencia de los/as beneficiarios, realizando visitas periódicas al domicilio. El trabajo se orienta a dar prioridad al núcleo familiar y a los vínculos entre adultos/as y niños/as y adolescentes de manera que la institucionalización de menores de edad sea la última opción dentro del conjunto de acciones posibles para familias en situación de vulnerabilidad.

Las acciones del programa se coordinan con otras dependencias del GCBA y organizaciones comunitarias, mediante la "articulación de recursos" para la garantía del beneficio. Así, las dos líneas de acción del programa son, por un lado, la familiar-territorial y, por el otro, la institucional-familiar-territorial. De esta forma, se intenta considerar el círculo social amplio del niño, la niña o el adolescente más allá de los vínculos familiares inmediatos para lograr la recuperación de los lazos con la comunidad en la que se inserta.

En sí, el acompañamiento familiar según la normativa del programa, implica la presencia del operador a partir de una planificación de la estrategia de acción en los diferentes ámbitos y actividades donde la familia se desenvuelve: salud, educación, recreación.

A nivel normativo, el programa se encuadra en el Decreto Nº 1.156 que define como una de las responsabilidades primarias del Ministerio de Desarrollo Social fortalecer "las condiciones necesarias para que cada niño, niña y adolescente pueda desarrollarse en el entorno familiar y/o socio comunitario para el goce efectivo de sus derechos"⁵², a fin de prevenir la institucionalización, cumpliendo con la normativa internacional y local que se asienta en el principio de la subsidiariedad y excepcionalidad del alojamiento en tales dispositivos de albergue. Y es con el objetivo de fortalecer esos entornos familiares, que se ejecuta el Programa de Fortalecimiento de Vínculos. El mismo presenta antecedentes en jurisdicción nacional y se implementa desde el año 2008 en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, sin una reglamentación específica hasta el año 2010,

52 Guía de Servicios Sociales 2011.

momento en el cual se firma la Disposición Nº 149/DGNYA-2010⁵³, sustentada en la normativa internacional y en las leyes de protección integral de derechos Nº 26.061⁵⁴ y Nº 114⁵⁵. Allí se establece un protocolo de intervención y de actuación para el abordaje de los casos.

3.2.2. PROGRAMAS VINCULADOS CON ACCIONES DE CUIDADO

Se presentan a continuación distintos programas orientados a proveer a los niños, niñas y adolescentes con los elementos necesarios para su cuidado, complementando las acciones por sus hogares, de manera de fortalecer esta dimensión específica de los vínculos familiares y comunitarios.

a. Acompañamiento terapéutico a niños, niñas y adolescentes

Bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, la Dirección General de Niñez y Adolescencia es la responsable del programa, a partir de la firma, en el año 2007, del Acta complementaria al Acta Acuerdo de Transferencia de los Servicios de Atención Directa efectuada entre el Gobierno Nacional y el Gobierno local⁵⁶. La ejecución está a cargo de la Coordinación de Acompañamiento Terapéutico, en el marco de la Dirección Operativa de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios.

A partir de solicitudes del Consejo de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes así como de organismos dependientes de la Dirección General de Niñez y

53 Conforme respuesta al Oficio AGT Nº 2238/2011 referido a la solicitud de informes sobre programas de "fortalecimiento familiar" en general dependientes del Ministerio de Desarrollo Social, Dirección General de Niñez y Adolescencia de la Ciudad de Buenos Aires, de fecha 3 de octubre de 2011, obrante en Oficio Judicial Nº 1732147/MDSGC/2011, del Ministerio de Desarrollo Social, de fecha 10 de noviembre de 2011.

54 El Art. 7 establece que "los Organismos del Estado deben asegurar políticas, programas y asistencia apropiados para que la familia pueda asumir adecuadamente esta responsabilidad, y para que los padres asuman, en igualdad de condiciones, sus responsabilidades y obligaciones".

55 El Art. 25, establece el derecho de los niños, niñas y adolescentes de ser cuidados por sus padres y a permanecer en su grupo familiar de origen, en una convivencia sustentada en vínculos y relaciones afectivas y comunitarias; y el art. 26 dispone que "la carencia o insuficiencia de recursos materiales del padre, madre o responsable no constituye causa para la separación de la niña, niño o adolescente de su grupo familiar. La convivencia dentro de otros grupos familiares constituye una situación excepcional".

56 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 2339/07 y posteriormente - en febrero de 2007- se firma el Acta Complementaria.

Adolescencia la coordinación del programa asigna y deriva acompañantes para familias que así lo requieran.

El **objetivo** del programa es “garantizar el ejercicio pleno en cuanto a reconocimiento y efectivización de los derechos de niños, niñas y adolescentes con trastornos psicopatológicos graves y en situación de vulnerabilidad social, y promover intervenciones en red tendientes a evitar la internación social como forma de cronificación de la internación psiquiátrica por problemas de índole social”⁵⁷. Asimismo se plantea como objetivo específico acompañar, en el marco de una estrategia terapéutica, la externación de los niños, niñas y adolescentes fortaleciendo los lazos familiares y comunitarios.

La **población objetivo** la constituyen los niños, niñas y adolescentes residentes en la Ciudad de Buenos Aires cuyos derechos se ven amenazados o vulnerados, y que se encuentran en tratamiento psiquiátrico y/o psicológico. El **beneficio** otorgado consiste en la presencia de un/a acompañante en el lugar que se desarrolla la vida cotidiana de la familia, procurando la “disminución del sufrimiento psíquico y la restitución del lazo social, para facilitar los vínculos familiares y sociales estableciendo criterios de alarma ante situación de riesgo”, de acuerdo a lo establecido en la Disposición interna Nº DI-2011-16-DGNYA, por medio de la cual se aprueba el Protocolo de Intervención de Operadores Hospitalarios y Terapéuticos.⁵⁸

Esta disposición encuentra sustento en el marco normativo general sobre la protección integral ya mencionado, y en los decretos Nº 2075/GCBA/07 y Nº 1156/GCBA/09. Al respecto, el texto hace especial hincapié en los artículos 4 y 6 de la ley local 114, donde se estipula que la familia, la sociedad y el Gobierno de la Ciudad, tienen el deber de asegurar a niñas, niños y adolescentes, con absoluta prioridad, los derechos a la vida, a la libertad, a la salud, a la educación, a la vivienda, a la convivencia familiar y comunitaria, entre otros también tendientes a procurar su desarrollo integral.

Para este fin, de acuerdo a lo establecido por la Dirección General de Niñez y Adolescencia, se coordinan las acciones con el Consejo de los Derechos, juzgados y servicios sociales de los establecimientos de salud. Es decir, el Poder Judicial integra el circuito institucional de implementación del programa de acompañantes. Por ello, el marco normativo mencionado debe interpretarse para el

57 Guía de Servicios Sociales 2011.

58 Conforme respuesta al Oficio AGT Nº 2238/2011 referido a la solicitud de informes sobre programas de “fortalecimiento familiar” en general dependientes del Ministerio de Desarrollo Social, Dirección General de Niñez y Adolescencia de la Ciudad de Buenos Aires, de fecha 3 de octubre de 2011, Oficio Judicial Nº 1732147/MDSGC/2011, del Ministerio de Desarrollo Social, de fecha 10 de noviembre de 2011.

caso del presente programa, conjuntamente con la ley nacional de salud mental 26.657, por medio de la cual se plantea un paradigma tendiente a la “desmanicomialización”. En esta lógica interpretativa, la figura del juez encuentra resignificada su función, la cual se centra en el control judicial de la internación y ya no a disponerla u ordenarla pues carece de competencia legal para ello. Tal acción corresponde al equipo médico tratante, quien posee los conocimientos técnicos específicos.

b. Centros de Desarrollo Infantil (CeDIs) - Ex Jardines Maternales

El programa Centros de Desarrollo Infantil (CeDIs) –dependiente de la Dirección Operativa de Desarrollo Integral de la Subsecretaría de Promoción Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad de Buenos Aires– cuenta con establecimientos propios y conveniados que ofrecen atención integral gratuita a niños y niñas en situación de vulnerabilidad social. Los/as **destinatarios** del servicio de atención son los/as niños/as de 45 días a 3 años de edad. En su origen, los jardines maternales fueron creados para cubrir necesidades de madres que trabajaban, siendo otras mujeres también madres las que prestaban el servicio de cuidado. Actualmente, es requisito para el acceso al beneficio la residencia en la CABA de los responsables adultos de las niñas y niños, o bien la comprobación de trabajar en ella. Otro de los requisitos establecidos en la normativa que regula el funcionamiento del programa se refiere a la proveniencia de hogares en situación de vulnerabilidad social.

En los CeDIs se desarrollan un conjunto de actividades lúdicas y educativas, incluyendo también un servicio de atención de la salud para el conjunto familiar, siendo un **objetivo principal** promover el desarrollo de la primera infancia en condiciones de estimulación y contención. El programa aspira a la realización de un trabajo territorial para vehiculizar, en un marco de igualdad de oportunidades y trato, la efectivización y goce de los derechos de los niños, niñas a través de las distintas áreas y servicios del Ministerio de Desarrollo Social.

Para esto cada CeDI elabora mediante su equipo de educadores/as, trabajadores/as sociales y psicólogos/as, un proyecto institucional anual en el que se establecen ejes de trabajo, objetivos generales y por área. También en el proyecto anual se define una articulación territorial a través del vínculo con Centros de Salud, Hospitales y CGPs en vistas de prestar un servicio de atención global. La Dirección General de Niñez y Adolescencia es responsable del programa a través de la Dirección Operativa de Desarrollo Integral.

A nivel normativo, por medio de la Resolución 114/MDSGC/2010⁵⁹ se aprobó el reglamento de ingreso y funcionamiento de los CeDIs. Tal disposición se sustenta en el marco normativo general de referencia y, específicamente, en la Ley Nacional Nº 26.233, de Centros de Desarrollo Infantil⁶⁰, cuyo artículo 2 define los centros como “los espacios de atención integral de niños, niñas de hasta cuatro (4) años de edad, que además realicen acciones para instalar, en los ámbitos familiar y comunitario, capacidades que favorezcan la promoción y la protección de sus derechos.” A su vez, en el art. 8 establece que para el cumplimiento de sus objetivos los CeDIs podrán complementariamente interactuar en sus instalaciones con servicios educativos o sanitarios, o articular con otras instituciones y servicios del espacio local actividades culturales, educativas, sanitarias y toda otra actividad que resulte necesaria para la formación integral de los niños y niñas.

La normativa específica dispone expresamente en su artículo 9 que “la acción del Centro de Desarrollo Infantil debe asimismo integrar a las familias para fortalecer la crianza y el desarrollo de sus hijos, ejerciendo una función preventiva, promotora y reparadora”.

La norma establece que, en relación a la implementación, la misma se encontrará a cargo de la autoridad de aplicación de cada jurisdicción de conformidad con lo establecido por el art. 42 de la ley nacional 26.061. Esto lo establece el art. 11 de la ley 26.233, y para el caso de la Ciudad de Buenos Aires, el organismo identificado por la ley 114 es el Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

De esta manera, en el año 2007, y a partir de la Resolución Nº 908-MD-HYS-2007, se modifica la denominación de los Jardines Maternales, los que pasaron a llamarse Centros de Desarrollo Infantil. Ante el requerimiento de adecuaciones y en procura de optimizar la multiplicidad de actividades desarrolladas en este ámbito, se deja sin efecto la Resolución Nº 325/SSAS-89, y se aprueba un nuevo reglamento de ingreso y funcionamiento que es la Resolución 114/MDSGC/2010, anteriormente mencionada.

Los establecimientos de Desarrollo Infantil están ubicados actualmente en: Agronomía (de los Constituyentes Av. 3110- CGPC: CGPC Nº 15); Villa Pueyrredón (Albarellos 3153, CGPC: CGPC Nº 12); Caballito (Díaz Vélez Av 4633/41- CGPC: CGPC Nº 06); Bam Bam* Hogar Martín Rodríguez Ituzaingó (Ventura Alegre 799,

59 Conforme respuesta del Ministerio de Desarrollo Social, obrante en Oficio Judicial Nº 1732147/MDSGC/2011, del Ministerio de Desarrollo Social, de fecha 10 de noviembre de 2011.

60 Publicada en el Boletín Oficial el 26 de abril de 2007.

Pcia de Bs As); Parque Chacabuco (Perón, Eva Av 1502-CGPC: CGPC Nº 07); Barrio Copello (Av. Dellepiane Norte (entre Miralla y Basualdo) 4800 -CGPC: CGPC Nº 08); Creciendo* Hogar Rawson (Alcorta, Amancio Av 1402- CGPC Nº 04); Dientitos de leche (Viamonte 872 - 3º P (Rentas)- CGPC Nº 01); Piedrabuena (Sector "C", escalera 20 - Montiel 3100-CGPC: CGPC Nº 08); Pringles (Pringles 344 -CGPC: CGPC Nº 05); Quinquela Martín (Don Pedro de Mendoza, Av. 1801 - CGPC Nº 04); Rayito de Sol* (Escalada Av (Parque de la Ciudad) 4501 -CGPC: CGPC Nº 08); Saavedra (Vilela y Freire -CGPC: CGPC Nº 12); Tutzo de Bonifacio (Hugo, Victor 682 -CGPC: CGPC Nº 10); Vera Peñalosa (Giribone 976 -CGPC: CGPC Nº 15); Espora (Bonavena, Oscar 1500 -CGPC: CGPC Nº 04); Fantasía y Garabatos (Av Entre Ríos 1260 -CGPC: CGPC Nº 01); Herrera (Herrera 566/72 -CGPC: CGPC Nº 04); Mi mundo feliz* (hogar San Martín) (Warnes 2630 -CGPC: CGPC Nº 15); Patricios (Almafuerte 66 -CGPC: CGPC Nº 04).⁶¹

c. Juegotecas barriales

El programa tiene su origen en la iniciativa de un conjunto de organizaciones barriales que en red comenzaron a crear espacios de juego para niños y niñas en diferentes barrios de la Ciudad. La creación del servicio como programa oficial se produce algunos años más tarde a través de una ley sancionada por la legislatura porteña.

Los **objetivos** declarados en la Ley 415⁶² son: potenciar y redimensionar el lugar de niños y niñas en la comunidad; generar espacios lúdicos y recreativos para niñas y niños en cada barrio; sostener a través del juego un espacio saludable que favorezca la construcción de estrategias para abordar los problemas de la vida cotidiana; contribuir a articular los recursos y los vínculos de la comunidad, especialmente con las áreas de salud, educación, las instituciones barriales y vecinos; fomentar la construcción de espacios de encuentro con participación activa de los miembros de la comunidad que favorezcan la integración barrial; ayudar al fortalecimiento de las relaciones familiares y comunitarias; promocionar el conocimiento en el barrio de la Convención Internacional por los Derechos del Niño asumiendo la defensa y difusión de los derechos de niños y niñas.

61 www.buenosaires.gov.ar

62 Conforme Artículo 3, Ley Nº 415, sancionada el 25 de Junio de 2000. Publicada en el Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 26 de Junio de 2000.

La acción de cada Juegoteca se apoya en tres ejes: el trabajo efectivo con los niños y niñas en cada encuentro, la propuesta de trabajo con las familias y el trabajo con la comunidad. Se promueve así el desarrollo integral de niñas y niños de entre 3 y 12 años de edad que residen en la Ciudad, brindando un servicio de actividades lúdicas y recreativas, alimentación, asesoramiento, talleres para madres y padres. Así, la **población beneficiaria** la constituyen los niños y niñas, las familias y las organizaciones comunitarias. Cada establecimiento elabora una propuesta de trabajo con actividades al interior de la Juegoteca y de participación en el barrio donde se inserta.

En algunos casos, la gestión asociada de las Juegotecas con instituciones de la comunidad posibilita la participación en actividades de capacitación, integración en redes comunitarias y asistencia técnica para organizaciones sociales. El programa es responsabilidad de la DGNYA a través de la Dirección Operativa de Desarrollo Integral, siendo cada Juegoteca la ejecutora del beneficio. Se prevé la capacitación permanente del personal que se desempeña en las Juegotecas a fin de maximizar el aprovechamiento de los recursos humanos y del tiempo transcurrido por los niños y niñas en dichos establecimientos⁶³. El equipo de coordinación se integra con profesionales y técnicos/as con especialidad en educación, infancia, adolescencia y recreación. Actualmente, hay un único equipo del programa conformado por cinco psicólogos y un trabajador social.

En su artículo 11, la ley establece que “se privilegiará para la concreción del Programa la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires teniendo en cuenta las prioridades asignadas por el Gobierno de la Ciudad a los barrios que la conforman”.

Así, las Juegotecas en funcionamiento son: Almagro, Hipólito Yrigoyen 3283, Almagro; Amor y Paz, Luna y Orma, Villa 21/24, Barracas; Asoc. Civil “La Voluntad del Cielo”, Eva Perón 6600, Villa Lugano; Asoc. Civil Centro Comunitario Vecinal “El Alfarero” Luna 1955 - Villa 21, Barracas; Asoc. Civil “La Vereda” Sarmiento 2946, Balvanera; Asoc. Civil Centro Comunitario “El Pastorcito” Batle y Ordóñez, Manzana 5, Casa 53, Barrio Fátima, Villa 3, Villa Soldati; Asoc. Civil Jardín Maternal y Comunitario “Creciendo” Córdoba 2655/57, Recoleta; Aventurera Capilla Nuestra Señora del Carmen – Villa 15, Villa Lugano; Barracas, Herrera 594 Barracas; Boedo; Pavón 3918 Boedo; Caballito, Donato Álvarez 130; Catalinas, Pi y Margall 671, Retiro; Centro comunitario “San Cayetano” Villa 19 Manzana 5 y 8 Barrio INTA Villa Lugano; La Boca California 605; La Boca; Liniers; Felix Origone 946, Liniers; Martín Fierro, Oruro 1300, San Cristobal.⁶⁴

63 Conforme Artículo 10, Ley Nº 415.

64 www.buenosaires.gov.ar

d. Centros de Acción Familiar (CAF)

Los Centros de Acción Familiar dependen de la Dirección General de Niñez y Adolescencia de la Ciudad de Buenos Aires y se orientan a promover la inserción institucional de niños, niñas, adolescentes y de sus familias a través de 8 establecimientos de día, unidades de ejecución del programa.⁶⁵

El **beneficio** se orienta al ‘fortalecimiento vincular’ en un marco de socialización institucional dirigido a familias en situación de vulnerabilidad social. El carácter del servicio es de atención y asistencia, ofreciendo los siguientes servicios: atención a lactantes y niños, desayuno, almuerzo y merienda, orientación psicológica, psicopedagógica y fonoaudiológica, atención a escolares a contra turno, talleres culturales y expresivos, actividades recreativas y deportivas. Además cuenta con espacios de reflexión para adolescentes, actividades para adolescentes, diagnóstico, atención y orientación social del grupo familiar, actividades de promoción comunitaria, atención de la demanda espontánea de la comunidad.

La **población beneficiaria** son los niños y niñas de entre 45 días y 12 años así como sus respectivas familias, quienes participan en la generación del beneficio. El acceso es directo. Asisten al CAF quienes se acercan mientras sean residentes de la Ciudad de Buenos Aires (priorizando domicilios cercanos al establecimiento).

En cada establecimiento trabajan profesionales y a su vez prestan servicio las familias de la comunidad en la que está inserto ese CAF.

Según una estimación del ‘Mapeo de la Subsecretaría de Promoción Social del GCBA’ elaborado por la Comisión de Mujer, Infancia, Adolescencia y Juventud de la Legislatura porteña⁶⁶, el total de asistentes a los CAF a lo largo del año 2010 fue de alrededor de 1300 niños, niñas y adolescentes.

e. Casas de Niños, Niñas y Adolescentes

A través de este programa, se cuenta con establecimientos para niños, niñas y adolescentes, donde se propone un trabajo de integración en talleres, en los cuales se fomenta el ejercicio activo de sus derechos. En horario no escolar y a

65 Originalmente, este programa tiene su origen en la ley 22.110, de fecha 23 de noviembre de 1979 - B.O., 30 de noviembre de 1979- que transfieren cinco Centros de Acción Familiar del Ministerio de Bienestar Social de la Nación al ámbito de la Municipalidad.

66 <http://dianamaffia.com.ar/archivos/Mapeo-Subsecretar%C3%ADa-de-Promoci%C3%B3n-Social-GCBA.pdf>

lo largo de todo el año se recibe a los/as **beneficiarios** de entre 5 a 12 años en las Casas del Niño, a los/as Adolescentes de 13 a 18 años en las Casas del Adolescente y Jóvenes egresados de la institución de 18 a 25 años.

El servicio se propone de carácter integral para la promoción de la ciudadanía: proyectos de realización colectiva que se definen cada año de acuerdo a las características y preferencias de cada grupo, talleres educativos, culturales y de expresión, actividades lúdicas, seguimiento de la escolaridad, acompañamiento y articulación con servicios de salud, orientación y acciones para el “fortalecimiento familiar”, gestión para la tramitación de documentos, capacitación y asistencia técnica a instituciones que trabajan con la infancia y la adolescencia, desayuno o merienda y acciones de apoyo a la formación e inserción laboral de los jóvenes egresados.

Los establecimientos se ubican en los barrios de Barracas, La Boca, Montserrat, y Villa Lugano.

A través de la Disposición Nº 28/GCABA/DGNYA/06⁶⁷, la cual se sustenta en la Convención sobre los Derechos del Niño y en la ley nacional 26061 y local 114 de protección integral de derechos, el Ministerio de Desarrollo Social aprueba la reglamentación del Programa Casas de los Niños y Casas de los Adolescentes, dependiente de la Dirección General de Niñez y Adolescencia.

f. Centros de Primera Infancia (CPI)

El programa *Apoyo a la Primera Infancia* se encuentra bajo responsabilidad de la Dirección General de Fortalecimiento de la Sociedad Civil dentro de la Subsecretaría de Promoción Social. Sus características son similares al servicio ofrecido por los Centros de Desarrollo Infantil (CeDis), siendo la **población objetivo** los/as niños y niñas de 45 días a 4 años y las familias en situación de vulnerabilidad social, residentes en la Ciudad de Buenos Aires.

Los beneficiarios asisten a los CPI, ejecutores del servicio en diferentes ubicaciones de la CABA. Los **objetivos** enunciados del beneficio son garantizar el crecimiento y desarrollo saludable de los niños y niñas; crear un espacio propicio para la estimulación temprana de niños y niñas de 45 días a 2 años (inclusive), y la educación en los de 3 a 4 años; brindar los elementos básicos para la satisfacción de las necesidades fisiológicas, afectivas, psicomotrices, de juego,

67 Confr. respuesta del Ministerio de Desarrollo Social, obrante en Oficio Judicial Nº 1732147/MDSGC/2011, recepcionado en la AGT con fecha 10 de noviembre de 2011.

recreación y socialización para el sano desarrollo; fortalecer los vínculos entre padres e hijos; concientizar sobre la importancia de la educación inicial.

El **beneficio** consiste en servicios de alimentación, atención para la salud, actividades educativas de estimulación y desarrollo infantil. Por su parte, las familias pueden participar de un conjunto de capacitaciones relativas a los cuidados de la salud durante el embarazo, paternidad responsable, nutrición infantil.

Los servicios son prestados por Organizaciones de la Sociedad Civil, instituciones educativas o recreativas de carácter privado, que reciben para ello financiamiento público. Éste puede representar el otorgamiento de becas para los niños o niñas, o bien subsidios a las unidades ejecutoras. Las OSC participan en una convocatoria abierta de proyectos, de la que resultan ganadoras sólo algunas para la ejecución del servicio.

3.2.3. PROGRAMAS DE PROMOCIÓN DE LA INSERCIÓN SOCIAL Y LABORAL

Este grupo de intervenciones atiende el derecho a la formación y capacitación de los adolescentes, como una forma de promover su posterior inserción laboral, y consecuentemente social. Busca atender las situaciones de vulnerabilidad de los adolescentes que pueden derivar en debilitamiento de sus vínculos familiares.

a. Reconstruyendo Lazos

El Programa Reconstruyendo Lazos funciona dentro del área de Fortalecimiento de Vínculos, en la Dirección General de Niñez y Adolescencia, contando con un servicio de inclusión socio-laboral para jóvenes de entre 16 y 21 años.

El **objetivo** declarado del programa consiste en "la inclusión de los/as beneficiarios/as en trayectos laborales de capacitación y práctica promoviendo la concreción de un proyecto de autonomía singular y colectivo, con acompañamiento profesional, garantizando sus derechos y fomentando la cultura del trabajo"⁶⁸.

Respecto al **beneficio** previsto, según la Resolución 1818/05, el mismo consiste en una asignación cuyo monto total se percibe durante un período de cuatro meses⁶⁹, no pudiendo exceder el mismo el monto de un salario mínimo vital

68 Artículo 2 de la Resolución Nº 1.818/2005, Guía de Servicios Sociales 2011.

69 Período que difiere de los expresado en la Guía de Servicios Sociales 2011 (establece 5 meses) y en la ejecución actual del programa (12 meses). Corresponde aclarar a su vez que no se han encontrado resoluciones

y móvil.⁷⁰ La beca se utiliza para la inclusión en un ámbito laboral que permita adquirir una experiencia de trabajo. Paralelamente se ofrecen espacios de capacitación y encuentro para los/as jóvenes.

Para acceder al beneficio, debe existir una derivación al programa de parte de áreas de Atención Integral de Chicos en Situación de Calle y/o algún dispositivo del Gobierno de la Ciudad u Organización de la Sociedad Civil en los niveles municipal, provincial y nacional. Un equipo técnico evalúa la posibilidad de acceso al beneficio del/la joven, mediando otras atenciones hasta llegar al presente programa. Es requisito que el/la joven sea acompañado por un/a adulto/a responsable en sus prácticas laborales.⁷¹

El programa fue creado por Resolución Nº 1.818 del año 2005 como “proyecto”, y en el mes de mayo del año 2012, por Resolución Nº 692/12 se aprueba la continuidad de la “Actividad Reconstruyendo Lazos” y su protocolo de actuación. A su vez establece una articulación entre la actividad y el Programa de Responsabilidad Social Empresaria, sin especificar en qué consiste la misma⁷².

posteriores que reconozcan “formalmente” estas extensiones en la percepción del beneficio.

70 El monto de la beca mensual para el año 2012 asciende a los \$500, de acuerdo a la entrevista realizada a operadores del programa. Sin embargo nos encontramos con que este dato es inverificable por los mismos motivos expresados en la cita anterior.

71 El conjunto de instituciones que participan como contrapartes para la práctica laboral incluyen las siguientes: ACA (Automovil Club Argentino), Aliar Internacional, Agronomía, Alejandro HAIR STYLE- Peluquería, Amira (peluquerías), Argerich, Artemisia Resto, Asociación de Empleados DGI, Arzobispado CADENyA, Aukache, Barrio Mitre, Ctmismo, Calibroscoپیo, Carpintería La Nacional, Centro Comunitario Barrio Mitre (panadería), Cooperativa ALMAFUERTE- Construcciones, DESPENSA GRAFICA, Diseño Comunitario (Asoc.Civil), Editorial Lagos del Sur, Electronica C.G.S, Embajada del Uruguay, Emprendimientos Sociales, Estudio Inmobiliario - Martillera Graciela Balmaceda-, Gargantua, Grafica CAMPICHUELO, Gráfica ETICOM, Gráfica NOW INSIDE, Hewlett Packard, Hospital Aleman, Hostel SOL, JUG-ARTE, Kiosco “De Casualidad”, La Nube (bar literario), Lekotek, Leo Paparella Peluquerías, La pulga de Belgrano, MAP Servicios de Auditorías, Medias Lunas del Abuelo, Mutual ATUEL – tareas generales de oficina, Mutual HOMERO MANZI – tareas admin., at. al público, MTL- Construcciones, New Lici, Now Inside, Nueva Imagen, Parroquia SANTA CRUZ (comedor), Paul peluquerías, Paul Pilates, Peluquería Estilo LG, Peluquería LLongueas, Pescadería EL TIBURON, Pibes del Playon, Piezas graficas, Plomería Gustavo Grossi, Radio / Revista CADENYA, Radio FM Bajo Flores, Radio Frecuencia ZERO, Radio GRAFICA, Senza Parole, Silva Producciones, Sindicato de Taxis- taller integral del automotor-, Staff SERGIO LUJAN – Peluquería, Taller Alecar, Taller FABIO- Chapa y pintura- Herrería, ,Taller mecanico (sind. De taxis), Taller mecanico LA NUEVA, Taller mecánico-MAXICAR-, Taller mecánico R.M.-, Taller mecánico SAGITARIO II, Textil CULPINA, Tramando (Martin Churba),YPF, Zapateria Fracanapa, ZOO- Huerta y Lombricultura.

72 Resolución Nº 692/MDSGC/12.- Artículo 4º.- *Facúltase a el/la titular de la Dirección General de Niñez y Adolescencia a aprobar en su aspecto socio-educativo los Proyectos presentados a través del Programa Responsabilidad Social Empresaria y destinados a integrar la Actividad Reconstruyendo Lazos siendo exclusiva responsabilidad de la Dirección General indicada el seguimiento y desarrollo de los mismos de conformidad a las prescripciones establecidas en el Protocolo aprobado por el Artículo 2.*

3.2.4. PROGRAMAS VINCULADOS A LA ATENCIÓN DE LA SALUD

En este área se focalizó la atención sobre los programas que permiten a los niños, niñas y adolescentes proteger su derecho a una vida sana y una sexualidad plena, y a un manejo de su salud sexual y reproductiva que garantice decisiones informadas en el marco del ejercicio de su autonomía, de manera de evitar situaciones no deseadas que pueden derivar en debilitamiento de los vínculos familiares.

a. Programa de Salud Sexual y Reproductiva

El **objetivo** enunciado del Programa Salud Sexual y Reproductiva es “facilitar el acceso libre y gratuito de la población al cuidado de su salud sexual y reproductiva, y brindar información y asesoramiento profesional para la elección y provisión del método anticonceptivo adecuado”⁷³. Específicamente se orienta a: a. Garantizar el acceso de varones y mujeres a la información y a las prestaciones, métodos y servicios necesarios para el ejercicio responsable de sus derechos sexuales y reproductivos. b. Garantizar a las mujeres la atención integral durante el embarazo, parto y puerperio. c. Disminuir la morbilidad materna e infantil.

El programa se crea en 1988, con el nombre de Programa de Procreación Responsable. Con el correr de los años, se adapta de acuerdo a la situación epidemiológica (especialmente VIH/sida) y a los cambios de paradigma sostenidos por los acuerdos internacionales en relación a la perspectiva de género y derechos, y las nuevas leyes vigentes, especialmente para dar cumplimiento a la ley 418, de Salud Reproductiva y Procreación Responsable, sancionada en la Ciudad de Buenos Aires en el año 2000.

El Ministerio de Salud es el responsable del programa, y todo el sistema de salud pública de la Ciudad es efector del mismo, ya que en cada Centro de Salud, Hospital Municipal, Centros Médicos Barriales o médicos de cabecera se brinda el servicio. A solicitud del o la interesado/a, y de manera gratuita, se accede a información y a espacios de participación como las actividades grupales de promoción de la salud sexual y reproductiva en los centros asistenciales y los ámbitos comunitarios; información y asesoramiento a hombres y mujeres sobre salud sexual y reproductiva y métodos anticonceptivos; asistencia y pro-

73 Confr. Respuesta del Ministerio de Salud, de fecha 10 de noviembre de 2011, al Oficio AGT N 2236/11, notificado con fecha 7 de octubre de 2011.

visión gratuita de métodos anticonceptivos con el asesoramiento de los profesionales del equipo de salud; asesoramiento y atención para adolescentes.

La Ley fija la edad fértil como único requisito para acceder al conjunto de atenciones que hacen al beneficio. Todas las personas tienen derecho a recibir información veraz sobre su salud sexual en un ámbito de confianza e intimidad, para estar en condiciones de adoptar la decisión adecuada. Respecto a la posibilidad de acceso de niños, niñas y adolescentes, "se presume que todo/a niño, niña o adolescente que requiere atención en un centro de salud u hospital está en condiciones de formar un juicio propio y cuenta con la madurez necesaria para ello. No sólo tiene derecho a solicitar información, atención y métodos anticonceptivos sino que los profesionales de la salud tienen la responsabilidad de responder a su solicitud. Por otro lado, los operadores de salud deben promover la participación de los padres y solicitar la colaboración de los servicios sociales para detectar y atenuar situaciones de conflicto, riesgo o abandono."⁷⁴

El programa articula con otros programas y/o proyectos gubernamentales, tales como: la Dirección General de la Mujer; la Coordinación SIDA GCBA; el Ministerio de Educación de la Ciudad, especialmente con la Dirección de Currícula y Enseñanza para dar cumplimiento a la ley 2.110, a través de una mesa intersectorial que se reúne periódicamente para aunar criterios y solucionar obstáculos; con la Universidad de Buenos Aires, a través de las Facultades de Medicina y de Psicología; con el Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad; con el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable; así como también con sociedades científicas.

3.3. ALGUNAS APRECIACIONES PRELIMINARES Y GENERALES SOBRE LOS PROGRAMAS EN ESTUDIO

La realización de este primer paneo de los programas existentes y sus características básicas nos permite realizar una serie de observaciones preliminares, relacionadas fundamentalmente con la forma de concebir los programas. Sobre el funcionamiento real de los programas en terreno, y por ende, sobre sus rendimientos en los objetivos que se proponen, se hará una indagación en la próxima sección.

La primera observación general refiere a la multiplicidad y en muchos casos similitud de programas. Al analizar la enunciación de los objetivos de los programas y la definición de sus objetivos, se advierte que, dentro de un área de

74 http://buenosaires.gov.ar/areas/salud/a_primaria/programas/s_sexual/presentacion.php.

problema e incluso dentro de la misma jurisdicción, hay más de un programa con objetivos muy similares, destinado a la misma población. **La fragmentación y superposición de programas es un rasgo histórico de la política social argentina**, que se contradice con las pretensiones de integralidad que se concede a la orientación de política pública.

La segunda observación, refiere al hecho positivo que los programas se enuncian basados en el paradigma de la protección integral y en todos los casos refieren entre sus objetivos el fortalecimiento de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y de las familias en las que conviven. Las normativas específicas retoman los principios del marco general de la protección integral y hacen referencia explícita a las normas que en el ámbito local buscan dar cumplimiento a la obligación del Estado de garantizar estos derechos. En qué medida esto se consigue efectivamente con el funcionamiento de los programas en terreno, se analizará en la próxima sección.

No obstante, es importante señalar que las disposiciones emanadas del GCBA en relación a estos programas encontraron regulación mayormente recién durante los años 2010 y 2011, siendo posible reconocer un desfase temporal no sólo en relación al inicio de la gestión del gobierno actual, sino además respecto del momento de la sanción de las leyes de protección integral de derechos.

En relación a la normativa en la que se estructuran los programas, un primer grupo está referido a los actos emanados del Poder Ejecutivo, donde se encuentran las resoluciones y disposiciones de la DGNyA (Res. Nº 149-DNGYA- 2010 de Fortalecimiento de Vinculos, que aprueba protocolo anexo; Disp. Nº 16 DGNyA - 2011, de Acompañantes Hospitalarios y Terapéuticos y que también aprueba el correspondiente protocolo; Disp. Nº 28/GCBADGNyA/06, de Casas de los Niños y Casas de los Adolescentes; Res. Nº 114 MDSGC -2010, de los Centros de Desarrollo Infantil; Res. Nº 1.818/2005 y Res. Nº 692/12, de Reconstruyendo Lazos); y un segundo grupo está conformado por los actos emanados del Poder Legislativo, donde se advierte la normativa nacional o local, como es el caso de los Centros de Desarrollo Infantil (Ley nacional 26.233) y del Programa de Salud sexual y reproductiva (Ley 418 CABA).

Asimismo, se advierte que en algunos de los programas aparece la autoridad judicial como un actor habilitado a solicitar su aplicación, principalmente en aquellos dependientes de la Dirección Operativa de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios de la Dirección General de Niñez y Adolescencia, aspecto que será abordado más adelante.

La tercera observación, refiere a las vías de entrada a los programas. En la mayoría de los casos la misma se vincula al reconocimiento de las situaciones de pobreza o vulnerabilidad social, identificada a través de distintas variables socio-económicas (como la carencia de ingresos, la situación de calle, etc.). Es importante detenerse en este punto, ya que el enfoque de vulnerabilidad en la política pública implica una toma de posición respecto de la población que se busca atender con los programas bajo estudio en este trabajo.

La noción de vulnerabilidad hace referencia a un estado de debilitamiento de los lazos sociales e institucionales. El término vulnerabilidad se utiliza para designar un enfriamiento del vínculo social que precede a su ruptura.⁷⁵ Podemos decir entonces que los aspectos de la vulnerabilidad implican una fragilidad de los soportes proporcionados por la familia y el entorno social.

Sin embargo, **en los programas bajo relevamiento, se identifica la situación de vulnerabilidad como un atributo propio de las familias, la intervención estatal reduce la idea de exclusión social** –que como concepto articula la dimensión económica (satisfacción de necesidades especialmente a través del empleo y el salario) con la dimensión institucional (instituciones que regulan la vida social, el mercado de trabajo y el acceso a los derechos sociales)– **a una dimensión individual donde cada sujeto (familiar y profesional) es responsable de “su” situación.** Así se consolida un sistema que opera de forma binaria, a partir de la construcción de contrapuestos: lábil-sólido// funcional-disfuncional // responsable-irresponsable, entre otros.

Desde nuestro marco conceptual entendemos al “fortalecimiento familiar”, como se explicitó, como una noción vinculada a los derechos humanos. Desde esta idea, el Estado debe cumplir con sus obligaciones constitucionales orientadas a favorecer el ejercicio del cuidado y la crianza por parte de los ciudadanos/as y las comunidades. Sin embargo, podemos afirmar que **el Estado local, a través del proceso de invisibilización de las condiciones que imponen la situación de vulnerabilidad, además de responsabilizar a cada sujeto de su situación social, desdibuja la noción del fortalecimiento como derecho humano y de este modo flexibiliza la responsabilidad estatal en esta materia.**

75 Castel, R. (1995): *De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso.* En Archipiélago Nº 21, Madrid.

IV. LA CONSTRUCCIÓN DEL FORTALECIMIENTO FAMILIAR

La visión sobre los programas y las problemáticas que abordan, el cumplimiento efectivo de los objetivos que se proponen, el logro de las metas a las que aspiran, se ponen en juego en campo con la gestión e implementación efectiva de los programas. En lo que sigue, analizamos cómo sucede en efecto el funcionamiento de los mismos a partir de la información recogida en las diferentes entrevistas realizadas a funcionarios y a operadores profesionales y no profesionales de los programas, así como también a operadores de ONGs conveniadas para la prestación de servicios en el marco de los mismos. **El objetivo es recoger las fortalezas y debilidades de la operación en terreno y reconocer en esta operatoria el modo en que el Estado local, a través de los programas aquí analizados, mira e interviene en los lazos familiares y comunitarios de la población beneficiaria.**

Cabe destacar que los programas se llevan adelante con la participación de una variedad de actores. Por un lado se encuentran los y las funcionarios/as de la gestión centralizada, que coordinan, administran, y monitorean los programas. Por otro lado, se encuentran los efectores en terreno, entre los que existen oficinas descentralizadas de la gestión y actores del tercer sector que funcionan como efectores concretos de los programas. Entendemos que las familias beneficiarias son parte de los actores involucrados, si bien en el presente trabajo esta perspectiva en particular no es abordada.

Ordenamos la presentación en función de las distintas dimensiones de análisis: rasgos comunes que caracterizan a las políticas en los aspectos operativos de la gestión en materia de articulación de actores y acciones, características de la demanda, particularidades de los recursos y descripción de los procesos de intervención, atendiendo los momentos de admisión, ejecución y cese del abordaje de los programas. Asimismo, se analiza la intervención del Poder Judicial en el marco de su aplicación.

Las apreciaciones se realizan de manera general para el conjunto, señalando cuando así amerite algunas cuestiones específicas.

4.1. LA INDIVIDUALIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE FORTALECIMIENTO FAMILIAR

En términos generales del análisis de todos los programas se pueden reconocer algunos rasgos comunes que caracterizan a las políticas de “fortalecimiento familiar”. Estos atributos son: la multiplicidad de los actores, las intervenciones de carácter atomizado, la fragilidad de los circuitos institucionales para la identificación y el abordaje de los casos y la responsabilización de cada agente en relación a las funciones de sostén y fortalecimiento de los lazos familiares y comunitarios. Este conjunto de factores, que se desarrollaran en los párrafos siguientes, componen el escenario de individualización de las políticas públicas.

En los relatos de los entrevistados y entrevistadas, tanto operadores como funcionarios, ponen de manifiesto sus visiones acerca de las características que asume la intervención con las familias incluidas en los programas de referencia. En dicha caracterización, los señalamientos acerca de la **multiplicidad de actores e intervenciones sobre la misma población** cobran relevancia:

“Hay demasiados programas para las problemáticas de una sola familia, no hay una política integral de intervención concreta (...) También hay chicos con intervenciones previas y si alguien pide Fortalecimiento sin conocer a la persona, en realidad están vulnerando al pibe y a la familia, porque están un montón de instituciones interviniendo de una manera distinta, sin articularse.” (Defensoría Zonal de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del CDNNyA)

“Me da la sensación a mí, yo no estoy al tanto de las políticas públicas, pero los CPI están insertos en la comunidad, son muy hermosos los edificios, son nuevos, tienen una población de 45 días, yo no conozco, no sé las diferencias con los CEDI con otros y demás, tampoco no conozco el CPI, solo lo conozco porque una juegoteca funciona al lado de un CPI y lo conozco así (...) habría que preguntarle a la directora o a la ministra cuáles son las políticas públicas y cómo las encaran y las piensan.” (Programa Juegotecas).

Podría presumirse que estas características operan contra la resolución de los conflictos y atentan contra el “fortalecimiento familiar”, opacado por una atomización de las vías de atención.

Esta mirada crítica sobre la multiplicidad de intervenciones y de actores es reconocida desde la óptica de una funcionaria del GCBA en los siguientes términos:

“(...) la idea es que permanentemente el trabajo se complemente con otros programas, en vez de hacer crecer a cada programa en forma autónoma, que no significa que no se haga, pero para que no se estén pisando constantemente las intervenciones y además para garantizar que los chicos no tengan una multiplicidad tan grande de actores con los cuales relacionarse (...) para priorizar los referentes que tienen los chicos y tratar de sacarle el jugo en el buen sentido a esos vínculos y no llenarlos de operadores sociales de 800 programas” (funcionaria del GCBA).

Esta coincidencia entre funcionarios y no funcionarios respecto de la multiplicidad de intervenciones y de actores no implica necesariamente una única lectura en relación a este fenómeno. Podrían reconocerse en términos generales dos posturas: una que lo vincula a un problema de gestión y no de diseño de política. En esta lógica, la superposición puede atenderse con un emprolijamiento de los procesos de trabajo, y otra que entiende que dicha superposición responde a un modo de pensar y hacer la política pública consecuente de sumar programas focalizados, en lugar de tender a coberturas homogéneas y universales.

Este escenario replica en la información que maneja cada familia sobre el motivo original de intervención, desdibujándose la función específica de cada dispositivo, las problemáticas sobre las cuales se espera una intervención y resolución, así como el rol de los/as operadores/as y del impacto real en los grupos y sujetos que se abordan.

Desde la mirada de los efectores en campo, estas cuestiones vinculadas a la multiplicidad de actores e intervenciones se asocian a la planificación, organización y gestión de los programas y se pueden analizar en un **contexto de tensión entre la demanda efectiva, y los cuellos de botella de la gestión que implican que la misma se transforme en “sobre-demanda”**. Asimismo, las cuestiones de demanda y sobre-demanda son leídas desde una mirada crítica sobre la planificación de las políticas públicas:

“(...) para mí hay un problema muy claro de planificación estatal, porque al haberse apoyado en instituciones como la Defensoría que están tan saturadas, que no pueden acercarse a la familia, y lo único que hacen es citar compulsivamente, por policía, por esto, por lo otro y no vienen, no

vienen, no vienen, y como después de seis meses o archivan la carpeta o mandan a Fortalecimiento...; no hay sobre-demanda, no hay una demanda relacionada con la cantidad de población, entonces es doblemente menos eficaz, porque no trabajamos en los términos en los que podría ser más posible generar restitución de derechos. Trabajamos fragmentadamente, en territorio muy amplio. Nosotros nunca hemos llegado a tener lista de espera de casos, porque el embudo que armaron no tiene lógica con lo que sucede, es como ciego a lo que sucede". (Equipo Zonal de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios)

Pareciera haber una apreciación cruzada de "sobre-demanda" y "gestión desbordada", que termina implicando que los casos se atiendan por vías alternativas. Es decir, ante la presunción que unos agentes tienen de la saturación de los otros, se alteran las vías de derivación que hubiesen sido elegidas de conformidad con la formalidades establecidas.

"También en un punto, es un programa que pedimos cuando creemos que es estrictamente necesario, porque sabemos la demora que tiene y demás. No pedimos para todos. Tratamos de agotar nosotros las posibilidades, de derivar a una terapia, a un centro de salud, que vengan acá... un montón de cosas antes de mandar a Fortalecimiento también." (Defensoría Zonal de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del CDNNyA sobre el Programa Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios)

"(...) en realidad recién ahora se está haciendo desde el punto de vista súper formal porque antes no nos preguntaban qué era lo que no atendíamos. Nosotros lo decíamos, pero eso a nosotros no se nos preguntaba porque, ya les digo, hubo años en que hubo instituciones en donde más de 430 chicos quedaban afuera. 430. Es un poco mucho, con cupos de 100 o 150. Así que bueno, ahora estamos pudiendo tener una idea mayor de qué demanda queda afuera." (Programa CAF)

La identificación de la demanda, en cuanto a los procesos para su relevamiento y registro, aparece en los relatos de los operadores como un aspecto complejo y problemático: supone el reconocimiento del derecho y al mismo tiempo un límite concreto para el acceso al programa y la posible restitución del mismo:

“En más de dos instituciones tenemos más de 240 chicos en lista de espera de este año [2012], o sea que realmente damos una respuesta a la comunidad, lo cual es muy difícil congeniar... todos los niños, todos los padres que se acercan a pedir una vacante es que la necesitan y corresponde dársela. Pero bueno, no podemos hacer más que dar el cupo que podemos llegar a atender. Y bueno, eso es problemático, realmente problemático.” (Programa CAF)

“Demanda hay, porque muchas veces la demanda llega hasta acá de zonas donde no tenemos centros. Hay demanda (...), es que donde los tenemos no damos abasto con la demanda que requerimos. Ese sería el problema. Hay barrios que directamente no tenemos nada.” (Programas CEDIs y CAF)

(...) Tenemos asistencia, tomamos cuántos vienen, si no vienen llamamos a ver qué pasa. La demanda insatisfecha realmente no es algo que tomemos con mucha insistencia porque tenemos la realidad de la gestión, y vos decís, acá hace falta una juegoteca más y te la abren en la otra punta porque hay otras cosas que se ponen en juego. Sí hay lugares donde sabemos porque tenemos padres que nos dicen: “Por favor anotame en lista de espera”, y tenemos ese registro que no es más que informal. Después sí tenemos informes del proyecto, sobre el proyecto que se está desarrollando, tenemos informes a fin de año de las juegotecas.” (Programa Juegotecas)

De estos relatos puede desprenderse la **inexistencia de circuitos rigurosos y sistemáticos de información**. Tal circunstancia afecta las posibilidades diagnósticas de la situación e invisibiliza el fenómeno y la envergadura de la exclusión.

Deviene entonces la informalidad de los modos de registro y la arbitrariedad en los procesos de admisión y selección, los cuales quedan a merced nuevamente de “favores” interpersonales, ésta vez, entre el potencial beneficiario y el responsable de la prestación.

Finalmente, el **impedimento de ponderar cómo se presenta el fenómeno de la demanda y cobertura** actuales para el conjunto de programas seleccionados, no se circunscribe únicamente a las dificultades de acceso a la información, sino también a las características que asumen los propios procesos de construcción de esa información.

En este escenario, la **tensión entre recursos y exigencias** está presente, y la implementación de diversas estrategias para atenderla también. En las entrevistas realizadas, se percibe una sensación de sobre-exigencia en los efectores y en las personas funcionarias.

Estas últimas transmiten la idea de máximos esfuerzos realizados con los escasos recursos disponibles, y una ecuación razonable como resultado. En algunos casos, éstas pasan por trabajar con otras instancias jurisdiccionales de gobierno.

“... pero la verdad de la historia es que necesitamos recibir los aportes de otra jurisdicción, porque los locales no son suficientes para funcionar –Nación abastece una parte importante–.” (Programa de Salud Sexual y Reproductiva)

Esta tensión puede llevar a minimizar las acciones, en una forma de llevar adelante un especial criterio de productividad.

“Y a veces lo que hacen algunos equipos [Programa de Fortalecimiento de Vínculos] en especial, toman intervención y no te avisan, hacen una o dos entrevistas y lo cierran. Es como una estrategia, de no articular con la Defensoría, para hacer una evaluación mínima, trabajar algo muy chiquitito y poder cerrarlo y poder tomar más cantidad de casos. Pero no desde la función propia.” - (Defensoría Zonal de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del CDNNyA)

En suma, tanto la falta de acceso a la información como su propio proceso de construcción en términos de demanda y cobertura de los programas, incrementa la confusión sobre la funcionalidad, los objetivos y alcances de cada uno de ellos y atenta contra la posibilidad de articular acciones.

“(...) en relación a lo que es la articulación de nosotros, digamos, hacia dentro de Dirección de Niñez y Dirección-Consejo, malísima. No hay articulación y además están muy entremezcladas las competencias, quién asigna recursos, quién decide, cómo van, a quién se solicitan, entonces ahí hay toda una telaraña de circuitos que con cada cambio de gestión se van modificando. Y también con cada perfil de director, y hasta de profesional. Nosotros como Fortalecimiento en relación a la articulación con los propios recursos de Dirección de Niñez es bastante mala. Siempre terminamos recurriendo a la Defensoría como recurso administrativo para po-

der exigir a Niñez algún recurso, ya sea el Programa Adolescencia, un hogar, un acompañante terapéutico.” (Equipo Zonal de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios)

En los relatos se observan apreciaciones de los actores que integran la gestión de los programas dependientes del Ministerio de Desarrollo Social o bien del CNNYA que se definen en torno a un conjunto de creencias sobre las competencias y responsabilidades de cada instancia sobre un mismo objetivo, advirtiéndose en ello una superposición de funciones, que obstaculiza el cumplimiento de las metas propuestas.

Esta operatoria tiende a la ridiculización de los mecanismos y procedimientos que se disponen para la obtención de los recursos, disociándose el recurso de la lógica estratégica de trabajo dando cuenta de la fragilidad de los canales de diálogo, de los circuitos de información y de comunicación al interior de los programas, entre los programas y los distintos niveles de gestión.

“No, nosotros no tenemos protocolo de intervención, hay algo escrito... o sea, el año pasado hubo dos auditorías una del Ministerio y otra del legislativo. A raíz de eso, nos enteramos que todos los instrumentos que nosotros usamos tienen que estar registrados, pero ¿en qué marco? Porque el programa no tiene marco. Debe tener que estar registrado como un instrumento de la Dirección General.” (Programa Reconstruyendo Lazos)

Como dijimos, este **modo de hacer desarticulado se suple en varios casos con las relaciones personales que se establecen entre los agentes que participan en esos programas, apareciendo así un rasgo de individualización de las políticas.** Ante la carencia de estructuras institucionales que faciliten la interrelación y articulación, cobran un rol preponderante las personas que llevan a cabo los programas, y la buena relación (o no) que puedan establecer entre ellas.

La ausencia de instancias de difusión y puesta en conocimiento de las normativas en términos generales, la falta de espacios de capacitación en procedimientos básicos y en casos particulares, la impresión de los actores involucrados de que hay ciertas intervenciones realizadas por fuera de una regulación específica y hasta la apreciación de competencias superpuestas y dinámicas que en la práctica aparecen vinculadas a los cambios políticos institucionales, pone en vista la mencionada individualización de las políticas.

Todas estas características funcionan como límites a la calidad de la atención, lo que en algunas ocasiones la reduce a la ‘buena predisposición’ del/a

operador/a, dependiendo así de la voluntad de él/ella no sólo a nivel del programa sino también en la articulación con otros dispositivos e instituciones gubernamentales o privadas que intervienen en la garantía de derechos.

“También hay operadores que trabajan mucho mejor que otros y con los que no tenemos ese problema. Quizás nos convocan también más a nosotros. Quizás hay algunos operadores que quizás son más grandes y que vienen de otro paradigma..., algunos hacen el cese y otros trabajan un montón y otros ni nos llaman. Ahí depende un poco del operador.” (Defensoría Zonal de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del CDNNyA)

“Es muy importante que nosotras estemos convencidas de lo que hacemos y podamos tirar para adelante, pero tiene que haber un sostén estructural, y si no, no hay manera” (Programa de Salud Sexual y Reproductiva)

“Ya hablamos con el Consejo de Derechos, porque ya hablamos con la legislatura, porque mandamos a la legislatura, porque tuvimos auditorías... y entonces ¿qué podemos hacer para profundizar la acción, mejorar, capacitar, cuando en realidad.... Lo que rescatamos es que los efectores tienen un nivel de compromiso que han logrado salir adelante (...)” (ídem)

Podemos advertir, en los relatos que anteceden, la **presencia de indagación, de pregunta acerca de cómo optimizar o mejorar la tarea de los agentes**. Un reconocimiento respecto de las **posibilidades de acción de los operadores y asimismo una advertencia sobre la falta de sostén estructural, institucional, para llevar adelante las intervenciones**.

Puede reconocerse en los discursos de los entrevistados, una tensión permanente entre la administración atomizada de los recursos programáticos existentes y la insuficiencia de recursos para el desarrollo de tales programas.

4.2. LA INSUFICIENCIA DE LOS RECURSOS: ¿QUIÉN CUIDA A LOS QUE CUIDAN?

La apreciación sobre los recursos deficitarios para llevar adelante los programas está presente en todos los niveles de la gestión y para distintos tipos de recursos:

“Se debe también pensar en una contención para los equipos. ¿Quién cuida a los que cuidan? Hay falta de recursos humanos, técnicos, de in-

fraestructura.” (Equipo Zonal de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios)

“Sí, nosotras hace como cuatro años que no tenemos secretaria, no tenemos quien cargue los datos (...), hace años, por lo cual no hay datos estadísticos. Es un desastre y además un papelón (...) No tenemos personal administrativo para que los datos funcionen y la organización funcione, porque somos nosotras las que contestamos el teléfono, hacemos las notas, chequeamos los mails, vamos, venimos, capacitamos, etc. pero tampoco tenemos la posibilidad de ampliar el equipo profesional para que esto funcione mejor. Entonces tampoco podemos incorporar profesionales, entonces eso también es un problema, porque el recurso humano es el problema. En ese sentido el presupuesto está restringido sólo a los insumos anticonceptivos, y nada más.” (Programa Salud Sexual y Reproductiva)

Estas palabras dan cuenta que la falta de recursos impactan negativamente, por ejemplo en la construcción de los circuitos de información y en las posibilidades de desarrollo de estadísticas. Asimismo, dicho déficit supone una sobrecarga de tarea para los agentes, un desaprovechamiento de la idoneidad del recurso existente y un acotamiento de las funciones y de los alcances de la propia política. En el caso del Programa de Salud Sexual y reproductiva, claramente la noción de este derecho se encuentra restringido, únicamente, a la provisión del método anticonceptivo.

Asimismo, puede identificarse una asociación directa entre las asignaciones presupuestarias de un programa y la calidad de las prestaciones:

“Hay una disminución en el presupuesto que impacta sobre la población con la que se trabaja.” (Equipo Zonal de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios)

“Nosotros desde el departamento CAF hemos pedido la ampliación de los CAF por barrio, no solamente por la demanda directa que hemos tenido de distintos barrios sino además por las realidades porque más o menos conocemos la Ciudad. Y por el momento no nos han escuchado. Incluso la ampliación de los CAF que tenemos: primer piso, para tener los niños, a los más chiquitos abajo y los adolescentes arriba y demás. Todavía no han

podido hacer ninguna ampliación, esperemos que algún día se haga como para dar respuesta a esa demanda.”(Programa CAF)

La falta de recursos se conjuga en algunos casos con la falta de reconocimiento a nivel institucional.

“...al no tener una escucha dentro del Ministerio, al programa que representamos prácticamente a más de 100 bocas de salud sexual y reproductiva, se hace muy cuesta arriba. Porque cada vez hay menos herramientas, cada vez se puede salir menos a ver qué está pasando en los centros de salud, cuáles son las dificultades, qué está pasando en los hospitales, etc. porque uno está haciendo los trabajos de secretaría, en realidad ustedes acá están hablando con una psicóloga, una médica que están haciendo un trabajo totalmente de secretaria, cuando deberían estar en terreno, controlando la calidad del servicio que les están brindando. Eso es lo que está ocurriendo.” (Programa Salud Sexual y Reproductiva)

Acerca de los recursos humanos, se señala con énfasis tanto la escasez de recursos profesionales, como las malas condiciones laborales, las que imponen límites al desarrollo de la gestión. Esto es puesto en cuestionamiento por los propios operadores de los programas:

“(...) tienen contratos que son una porquería (los operadores) por eso los chicos renuncian y cambian. Un poco es lo que atravesamos todos los que trabajamos.” (Defensoría Zonal de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del CDNNyA, refiriéndose al Programa Fortalecimiento de Vínculos)

“Teníamos un equipo de un psicólogo y un trabajador social cada dos Juegotecas y se nos fueron yendo y ahora nos quedaron cinco psicólogos y una trabajadora social para todo el programa. También es la realidad de desarrollo social: es donde peor se paga y donde el trabajo también es poco gratificante. En otros lados se paga mejor. Entonces se te va yendo la gente, y la posibilidad de contratar es restringida, nosotros generalmente si tenemos un contrato y necesitamos reforzar un espacio priorizamos quizás un educador que un profesional. Al momento de elegir si puedo abrir un espacio nuevo prefiero abrir un espacio y ver cómo lo sostenemos con las redes que armamos en los barrios que con un trabajador social. (Nosotras somos trabajadoras sociales).” (Programa Juegotecas)

“Hay una cuestión a nivel de contratación de personal. En los coordinadores de grupo hace que haya una rotación, más allá de que la tarea la hacen jóvenes estudiantes con cierto perfil. Es bastante precario.” (Programa Casa de los Adolescentes)

Para el caso de los Centros de Primera Infancia, “las y los docentes son generalmente contratados mediante el régimen monotributista para cumplir una jornada laboral completa (mientras que en el sistema educativo se percibe una remuneración similar con una carga horaria inferior). Este tipo de contratación no reconoce los derechos laborales que sí son reconocidos a quienes se desempeñan en relación de dependencia (salario anual complementario, licencias con goce de sueldo, etc.).”⁷⁶

En algunos programas, llegan a distribuirse más de veinte (20) casos por operador/a, lo que dificulta el seguimiento de los procesos de las familias y de los niños, niñas y adolescentes.

“Mirá, yo ahora estoy acompañando 22 chicos más o menos, 20, 22. El año pasado llegué a tener 30. Realmente con 30 chicos yo sentía que algunos se me estaban perdiendo, que no podía seguir el día a día. Porque además uno de los factores que influyen, uno de los, porque son un montón y no dependen todos de nosotros, pero uno de los que influye en que el proceso de práctica sea exitoso, tiene que ver con el vínculo que uno pueda generar con el pibe o piba que está acompañando.” (Programa Reconstruyendo Lazos)

En los últimos años, **la cantidad de profesionales que integran los equipos técnicos de los programas se redujeron**, siendo insuficientes para la atención efectiva de las necesidades que significan los casos, poniendo en cuestión la protección integral en que se fundamenta más de un programa. Entre otras cosas, porque se va deteriorando el perfil profesional que se requiere.

“Ahora tenemos un mix, entre educadoras y cuidadoras que no tienen el título pero sí tienen capacitaciones que se hacen en forma permanente, porque es muy complicado trabajar con maestros, porque nosotros pagamos menos, trabajamos más. Acá se trabaja los 365 días del año, se trabaja 7 horas. Son 7 horas de trabajo y cuando hay alguna disparidad con

⁷⁶ Documento de Trabajo N°12 – 2011, *Derecho a la educación y derecho al cuidado: políticas públicas para la primera infancia*, realizada por la Asesoría General Tutelar en conjunto con el CIEPP y publicada en <http://asesoria.jusbaires.gob.ar/>

respecto a lo que gana uno, lo que ganan otros, todo eso complica bastante. Entonces es muy difícil por ejemplo, tener personal calificado. Tenemos algunos, pero otros, ni bien consiguen otra cosa se van porque por ahí en una escuela trabajan 4 horas y no 7, y ganan más.” (Programa CeDIs)

“En los equipos de trabajo hay una cosa de “polifuncionalidad”, de mix de funciones. En general, las coordinadoras de grupos suelen tener mayor recorrido institucional y después está la Dirección General del programa. La Casa de los Adolescentes cuenta con dos talleristas dedicados a carpintería y además a otras cuestiones. Es decir, hay un coordinador general y coordinadores grupales y para casos excepcionales un trabajador social y talleristas. En La Boca por ejemplo hay una administrativa, y con este personal se abordan todas las cuestiones.” (Programa Casas de los Niños y Casas de los Adolescentes)

Este déficit no aparece aislado de la concepción de la política. Sino que aparece como una relación funcional: la **“intervención mínima con la definición de una tarea mínima”**. Una tarea sin sostenes, que deja desprovistos de recursos a quienes deben intervenir para el fortalecimiento de los lazos. Tal concepción “empuja” a los operadores a buscar otros puestos de trabajo, y consecuentemente, la calidad de la prestación de estos programas se observa seriamente afectada y su objetivo desvirtuado. Ello sin perjuicio de las particulares características que asume en líneas generales el empleo de los agentes, atendiendo a las contingencias urgentes de las posibilidades o facilidades que ofrece ese tipo de relación laboral:

“Pero es como el reflejo de lo que tiene el Ministerio y el Estado, la intervención mínima con la definición de una tarea mínima. Le es funcional pagar poco tiempo y proponer un trabajo que es posible ponerte entre otros trabajos, entonces uno termina exigiendo mucho, porque podés venir tres veces por semana, dos, me acomodo, me sobreexijo un día, atiende 10 personas en un día, no escucho a nadie pero puedo trabajar los otros días en otra cosa. Y eso hace como también que todo lo que termina quedando por fuera puede ser muy bueno, o también, malo. Hay gente que por fuera puede pensar que todo este plus que le puedo agregar está buenísimo, si tenés resuelta más o menos tu vida, pero si tenés que alimentar una familia...” (Equipo Zonal de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios)

Las **condiciones de contratación y la inexistencia de instancias de capacitación** a los equipos favorecen que el trabajo se desarrolle en ámbitos de inestabilidad, sin garantías de seguridad ni permanencia.

“Más de la mitad del equipo está cobrando a través de una ONG que contrata gente que en realidad trabaja para el Gobierno de la Ciudad, que cobra mucho menos sueldo (...) Nosotros tenemos un compañero con tres laburos, por esas cosas, entonces no es fácil tampoco poder poner la cabeza en cada pibe, si tenés 60 pibes, rescatás a 5, 10, 15 y el resto no sabés quienes son, y no puede ser así.” (Programa Reconstruyendo Lazos)

“Al principio teníamos una contestación rápida del recurso; después no, porque no tienen mucho personal tampoco, el personal es acotado, renuncia porque está contratado... pasa igual que con las Defensorías” (Defensoría Zonal de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del CDNNyA sobre el Programa Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios)

En estos párrafos pueden reconocerse una serie de factores a modo de **condicionantes de la intervención: la cantidad de recursos profesionales, la conformación de los equipos según las especialidades, las características de la relación laboral, y la rotación del personal hacia otros destinos de trabajo.**

Consecuentemente **se produce una doble afectación de las posibilidades de fortalecimiento: la falta de cuidado “al que cuida” y la desatención a quienes requieren de las prestaciones orientadas a tales fines.**

Otro de los elementos que configura este escenario crítico es que los operadores deben asumir la responsabilidad de formarse entre sí –ante la ausencia de instancias de acompañamiento y guía–. Y también recurrir a instancias externas de capacitación.

“La organización XXX ha brindado una capacitación desde una instancia externa al GCBA durante el 2010 y el 2011 (...) Hay falta de continuidad en las capacitaciones. El GCBA debe buscar espacios de supervisión externa como una ONG.” (Equipo Zonal de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios)

Sobre este aspecto, también resalta la falta de **capacitación** en tareas que requieren de cierta especialidad y destreza; como es la atención de niños, niñas, jóvenes y grupos familiares:

“Existe ausencia de concientización de cuidado de la niñez y ausencia de formación de quienes se ocupan de los niños. Deben existir equipos de formación para quienes atienden a la niñez.” (Equipo Zonal de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios)

“Es más difícil plantarse con algunas cosas, si no tenés la capacitación, no tenés las herramientas desde donde discutir técnicamente, no tenés mínima estabilidad como para decir “mirá, yo así no”. Como que no hay. Entonces bueno, te van agregando laburo y bueno, y ahí quedaste.” (Programa Reconstruyendo Lazos)

La instancia de capacitación, de transmisión de la visión con la que se ejerce la política pública, aparece como una demanda de los operadores, en especial en relación con los recursos más jóvenes y con menor experiencia en estos programas:

“En el equipo hay un alto porcentaje de compañeros tercerizados que es su primera experiencia en el Estado y que entonces, digo, adoptar la mirada desde el Estado no es algo fácil y hay que incorporarlo, vienen de otras experiencias de haber laburado en escuela, o de no haber laburado directamente con pibes. Entonces, estaría bueno que fuera parte de la propuesta del programa adentrarlos en esta perspectiva. Pero bueno, no es mucho la idea. Bueno, no sé si es la idea o no, pero no es lo que pasa (...) Estaría bueno que fuera parte de la mirada del programa, capacitar a los compañeros que además tienen que intervenir con ellos. Quiero saber dónde trabajo, qué otras áreas hay en el Ministerio de Desarrollo Social. No, son gente con la que laburamos, hay alguien del otro lado con el que te toca articular y no sé quién es. Qué papel tiene, dónde interviene (...)” (Programa Reconstruyendo Lazos)

“Debe haber una formación de las personas que trabajan. No hay formación teórica ni práctica. A los pocos días de ingresar a trabajar en el programa, una persona ya está trabajando con la familia.” (Programa Equipo Zonal de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios)

La demanda por capacitación específica en materia de infancia y familia, desde los operadores, se extiende también a la necesidad de conocer el marco normativo y la organización institucional desde donde se trabaja. Los soportes legales que fundamentan el accionar de cada programa, muchas veces son desconocidos o sencillamente no existen.

“Mínimo conocer el marco regulatorio, que nos incumbe a nosotros como una dirección general, la ley nacional, la ley de la Ciudad, tener charlas o capacitaciones sobre...; por decirlo, la estructura de la Dirección es como mucho más grande que Lazos y los tres programas con los que nosotros más nos vinculamos (...) Estamos insertos en este organigrama, dependemos de tal lugar, hay una ley que es la 26061 y después está la 114 y después está la de trabajo infantil y adolescente que existe que la tenemos que leer, tenemos que saber de qué se trata, que tenemos que conocer cuál es el marco que se mueve porque es ese el que nos regula directamente.” (Programa Reconstruyendo Lazos)

Asimismo se ven diluidos los espacios de evaluación y reflexión sobre las intervenciones que se llevan a cabo.

“Estamos siempre en deuda con la parte escrita. El año pasado escribimos algo pero es poquito, le falta profundidad, pero cuando estuvimos en el Congreso Mundial de Juegotecas todos tenían (los demás) sus libros sistematizados.” (Programas Juegotecas)

Por otro lado, y reforzando la falta de integración de las intervenciones, e incluso de los equipos operativos, los programas no cuentan, en determinados casos, con espacios orgánicos donde se evalúen las intervenciones que se realizan, se intercambien opiniones sobre las mismas, se observen los casos de intervención desde distintas instancias.

“Nosotros no tenemos en el equipo reuniones en donde pongamos en común situaciones, no sé, tengo una situación a ver qué les parece. Lo hacemos informalmente, no hay una instancia formal, aparte no todos participan porque no a todos les interesa. Es más, bueno, a quien le pinta le pinta (...)” (Programa Reconstruyendo Lazos)

“La mayoría de los espacios son acompañados por un solo referente, hay algunos espacios que se comparten por ahí por la complejidad, o porque por ahí el compañero/a es muy nuevo, entonces, alguien acompaña a quien acompaña. Pero no solemos laburar en parejas. Pero bueno, eso es una cuestión que queda un poco librada a la buena voluntad.” (Programa Reconstruyendo Lazos)

Respecto de los espacios de supervisión en algunos programas aparece como una instancia prevista:

“(...) lo que es obligatorio para los acompañantes que están acá, que uno está formándolos, y que además uno les ofrece esto: un espacio de supervisión para la actividad que están haciendo, no es que van hacen y bueno, como mejor piensan que están haciendo queda ahí, sino que tienen que participar del espacio de supervisión y de reuniones de equipo...” (ONG conveniada - Programa Acompañantes Terapéuticos y Hospitalarios)

En otros, **la existencia formal de dicho espacio no implica necesariamente la revisión crítica del quehacer del programa:**

“(...) los propios laborantes hemos construido jornadas de reflexión para decir quién fortalece a los que fortalecen, nada, acaba de pasar una supervisión institucional en el programa y un área de inventariado y recolección en su momento que está todo en cajones, que eso no produce nunca una revisión de lo que es la práctica que muchas veces no son grandes cambios, sino pequeñas sutilezas que reorientan la práctica y generan nuevos sentidos en torno a la desnaturalización y la mirada sobre lo social.” (Operadores Fortalecimiento de Vinculos)

Ciertamente, en términos generales, el tema de la supervisión conlleva a discusiones acerca de los modos en los que se lleva a cabo, los lugares donde se desarrolla y sus responsables:

“Que los supervisores estén en terreno también me interesaba. Yo no quería que hubiera supervisores que estén en una oficina y ni sepan dónde queda La Boca. El supervisor está ahí, tantos días tantas horas por semana. Supervisiones individuales, una reunión semanal en todo el equipo.” (Ex funcionario del GCBA)

“El GCBA busca espacios de supervisión externa como una ONG... Los operadores proponen una instancia de supervisión más bien interna al GCBA, que puede ser otro área” (Programa Equipo Zonal de Fortalecimiento de Vínculos)

Todo este entramado de insuficiencias se conjuga con los déficits de infraestructura con la que cuentan los equipos que operan en campo. Los espacios de trabajo muchas veces no favorecen el desarrollo de las funciones básicas de un programa, careciendo de herramientas como computadoras, teléfonos e insumos esenciales para la tarea diaria.

“La falta de recursos afecta no sólo al MDS sino también al trabajo en el GCBA. Dentro del Ministerio, las condiciones laborales son de tercerización, contratos temporales, falta de infraestructura básica (pequeñas oficinas sin PC ni teléfono). El trabajo carece de los recursos que necesitamos.” (Programa Equipo Zonal de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios I)

“Hay otros Equipos Zonales que no tienen sedes, ni computadoras, ni teléfonos.” (Programa Equipo Zonal de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios II)

“Sí, teníamos internet al comienzo, cuando pusieron las computadoras, luego no tuvimos más... Hay que correr los escritorios porque cuando llueve gotea y se mojan las máquinas.” (Programa Casas de los Adolescentes)

Asimismo, la infraestructura deficitaria de los programas, particularmente para el caso del Programa Salud Sexual y Reproductiva, se presenta críticamente ligada a una partida presupuestaria fija y devaluada:

“Piensen ustedes lo siguiente: nosotros tenemos de acuerdo a un decreto hace ya 15-16 años, desde el 1994, que dice que el primer millón del Bingo nacional viene para el programa. Eso era un millón de dólares, ahora es un millón de pesos.” (Programa de Salud Sexual y Reproductiva)

En este marco, el tipo de espacios físicos para atender a la población beneficiaria de estos programas, requiere de particularidades –resignificadas por los operadores– para adaptarse a las necesidades específicas:

“(…) hay un par de bares en el territorio que son “subsedes”, o algunas plazas donde uno recurre. A veces la mirada del afuera hace que ellos (las familias) se metan mucho para adentro, y a veces la intención de sacar para afuera se va construyendo en relación a la singularidad de cada familia y es parte de la estrategia. Si la familia está muy para adentro, quizás está bueno sacarla o si también muchas veces esta mirada desde la restitución de derechos del niño... tal vez adentro de la casa charlamos con los adultos y afuera con el niño, vamos generando las distintas estrategias en relación al espacio-tiempo y a la familia.” (Equipo Zonal de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios)

Los espacios institucionales, donde no sólo se debe atender a las familias sino también llevar adelante otras tareas atinentes a su implementación, **resultan acotados**. Y a veces inadecuados. Las soluciones de “compartir” espacios con otros programas, parece ser una de las pocas formas de “integración” de los mismos.

“Tenemos una sede más administrativa, ahí compartimos el espacio con una dirección de administración del CAF, que es un espacio más pequeño que este, donde está nuestra computadora, el teléfono –que es la única línea que hay en el CAF–.” (Equipo Zonal de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios)

Adicionalmente, los lugares físicos en los que se opera, pueden, por la misma circunstancia, estar por fuera del **espacio territorial** de referencia. Existen operadores en zona y no espacios de atención:

“Ningún Zonal tiene exclusividad de zona, tal vez Chacarita que está funcionando en el CGP tiene un lugar más propio, pero el resto es una problemática que atraviesa a todos. Los equipos no están en el barrio, en la comunidad, no tienen, se cree que la tarea solamente es itinerante, la coordinación se encargó de machacar con esta situación pero no hace falta mucho ver que uno no tiene un lugar donde dejar las cosas, tener la máquina, pensar, tener un espacio de privacidad con la familia que no siempre tenga que ser un bar, o una plaza, y poder garantizar condiciones dignas de laburo: un teléfono, una computadora, un baño.” (Equipo Zonal de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios)

Este estar “por fuera del espacio territorial”, en otros casos obedece directamente a la ausencia de los programas en determinadas zonas de la Ciudad:

“Lo único que uno ve hacia un costado, las necesidades que hay en otros lugares y que no lo tenemos cubierto. Como te decía hace un rato, ON-CE. Once es muy especial. Y sin embargo, bueno, juegoteca hay. Pero por ejemplo no hay CeDI.” (Programa CEDIs)

En síntesis, la escasez de recursos (materiales, físicos, humanos, específicos) es una realidad que atraviesa a todos los niveles de la gestión y que redundando en una **atención** también **insuficiente** de la **población beneficiaria** y **distante** de los **requerimientos necesarios** para lograr el objetivo del “fortale-

cimiento familiar". Se trabaja en la urgencia más que en el mediano plazo, sin privilegiar el enfoque territorial de intervención:

"Desde los Equipos Zonales se interviene en la urgencia. Esto responde a la política de niñez y a la falta de recursos. Casi todos los centros funcionan con la misma cantidad de operadores, no se atiende a las problemáticas específicas de cada zona. Esto hace que haya límite de recursos temporales y en cuanto a la cantidad de familias con las que trabajar."(Equipo Zonal de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios)

Surge la **disputa entre dos concepciones: reconocer la diversidad y las desigualdades territoriales vs. imprimir una lógica de centralización y homogeneización de las intervenciones**. Desde este punto de vista, la presencia territorial habitualmente se "agota", en tanto aparece descontextuada y fragmentada; a modo de espacios institucionales vacíos que habría que rehabilitar:

"No sólo recorreremos institución por institución sino que muchas veces generamos instancias –mayoritariamente en la Defensoría–, pivotando desde la Defensoría, haciendo el trabajo de la Defensoría, sentando a la institución para decirles: vos qué ves? qué vemos?, qué hacemos? E ir repartiendo las tareas. Eso me parece que sí, es una práctica que se va institucionalizando para poder romper un poco esta otra mirada fragmentada sobre el sujeto y la problemática social y haciéndonos cargo distintas instituciones de lo que cada uno se puede hacer cargo, en la medida de las limitaciones. Pero esa me parece que es una práctica consecuente con la manera que vamos viviendo y vamos definiendo el territorio y las problemáticas." (Equipo Zonal de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios)

"... donde está pensado, desde qué paradigma y cuál es el lugar institucional que tiene el programa. Nosotros somos 9 zonales que hemos construido un criterio profesional de abordaje y no profesional en función de un espíritu de compromiso de nosotros /as, de los trabajadores. Esto aparece como una guía institucional el año pasado pero que no se acerca al trabajo que nosotros efectuamos a diario, no. Entonces la dimensión territorial termina siendo un poco lo que nosotros construimos con las familias y las instituciones." (Operadores de Programa de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios)

El recuperar, el sortear ese “agotamiento” de la territorialidad, aparece como un elemento clave para los operadores de los programas en terreno, que trabajan directamente con los hogares, las familias, las personas y todas sus relevantes diferencias. **El conocer las particularidades, las historias individuales, las trayectorias que construyen subjetividades distintas, es esencial para poder entender cuáles son los mecanismos más adecuados para fortalecer los vínculos. Es que la territorialidad se construye a partir de esa heterogeneidad, de la composición diversa de las familias:**

“Hay algunas diferencias en relación al territorio, eso es muy distinto. Es muy distinto trabajar con familias pobres, pobres estructurales, o tercera generación de pobres. A familias que tal vez ellos son hijos de familias que tuvieron trabajo, pero bueno no continuar esa cadena de pertenencia a la sociedad salarial. Y eso hace una diferencia muy grande porque en general esas familias están atravesadas por problemáticas que tienen que ver con su salud mental, como de abuso sexual, que se van desarticulando en función de eso y no tanto en cuestión de su historia de privaciones y de oportunidades. Las que sí se refieren a territorios como la villa. En los barrios, tenés las diferencias que puede haber entre una familia que vino hace 30 años de Bolivia, que allí eran campesinos, y acá pudieron venir a la escuela. Entonces el deseo pasa por recomponer cosas que allá no tenían, como una casa; a otro que es argentino tal vez, vive hace 50 años en la villa y tiene tercera generación viviendo acá, o cuarta, es como muy diferente como se conforma cada familia y cada grupo familiar más ampliado en función de esas diferencias. Acá trabajamos mucho con la mirada de los vecinos, cuando trabajamos en Mataderos o en Parque Avellaneda, o zonas más urbanas, casi que la mirada de afuera no interviene.” (Equipo Zonal de Fortalecimiento de Vínculos familiares y Comunitarios)

Las posibilidades de intervención con perspectiva territorial, aparecen en ocasiones “amenazadas” por la propia magnitud y escala del espacio geográfico, ampliado radicalmente en una zona, la zona sur de la Ciudad, cuyas características y condiciones sensibles quedaron plasmadas en la introducción del presente trabajo:

“La pata territorial justamente tiene una dimensión territorial que no pueden ser 700 manzanas en el territorio (...) El territorio- se amplió has-

ta Rivadavia y Carabobo y Dellepiane y General Paz. Es un cuarto de la zona sur de la Ciudad.” (Operadores Programa Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios)

En suma, **teniendo en cuenta las características que detallamos, podemos asumir que el “fortalecimiento familiar” se construye “a la medida” de la individualización de las políticas, la insuficiencia de los recursos, la voluntad de los operadores y la mirada (des)territorial de la gestión.**

4.3. LA GESTIÓN ASOCIADA

La implementación de los programas en asociación con actores de la comunidad (organizaciones no gubernamentales, asociaciones comunitarias, etc.) es un rasgo de la política social que se estableció con fuerza durante la década de 1990, acompañando el paradigma de la focalización, y permanece vigente. Consiste en un modelo de planificación y ejecución de la política pública en forma articulada Estado – ONG (organizaciones de la sociedad civil).

En el caso de los programas de fortalecimiento aquí abordados, la “gestión asociada” se presenta de forma diversa.

En términos generales podríamos decir que, **en los programas de atención directa de niños, niñas y adolescentes (CeDIs, CAF, Juegotecas) esta articulación Estado-ONG es apreciada por los actores entrevistados como una oportunidad de participación y de organización social** que nace a partir de las necesidades de su cuidado y atención como respuesta desde la comunidad y como un modo de garantizar su desarrollo integral.

En este punto, resulta destacable el caso de las Juegotecas, pues esta relación es presentada como una potencia que habilita la creación de una política pública a cargo de la gestión estatal:

“El programa (Juegotecas) surgió como un proyecto de una red de organizaciones barriales que se presentó a la Legislatura y a partir de ahí se sanciona como ley integrando un programa del Gobierno de la Ciudad. Surge como un proyecto gestionado desde la organización del lugar” (Programa Juegotecas)

“(…) nosotros somos una política pública y en los demás países nacieron como organizaciones y buscan que el Estado se asocie.” (Programa Juegotecas)

En otros casos, esta interacción Estado-ONG, asume algunas particularidades según los centros de atención territoriales, sea en materia de las características que presenta (formalizada o no) como de sus alcances:

“En general es a partir de convenios (con ONGs), nosotros hemos trabajado y venimos trabajando hace muchos años (...) Haciendo un trabajo muy interesante por sus derechos, no en todos los CAF sino en algunos (...). Está sumando, muchísimas más, distintas organizaciones y vienen trabajando algunas cosas (...)” (Programa CAF)

“Tenemos un montón de cosas. Tenemos algo de gestión asociada de hecho. Pero no tenemos la metodología, el encuadre. Lo que pasa es que haciendo gestión es imposible.” (Programa Juegotecas).

Estos actores no estatales, en algunos casos pre-existen al funcionamiento de los programas, y se asocian a éstos, y en otros casos surgen y crecen junto con los programas.

La visión sobre la gestión asociada es heterogénea por parte de los entrevistados y asume en algunos casos una connotación diferente. Esta mirada reconoce la intervención de las ONGs a nivel de la implementación pero no de la planificación, ponderándolas como “proveedoras” del Estado, que brindan un servicio (la prestación social), a cambio de un ingreso monetario (el subsidio público, en general pautada en función de las cápitas atendidas).

“El trabajo se hace dentro de un contexto en el que la política de atención está sesgada, sectorizada, vacía, fragmentada; muchos de los programas del MDS han sido terciarizados, deslindándose de este modo la responsabilidad del Estado en terceros, como ONGs y en empresas disfrazadas de ONGs.” (Equipo Zonal de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios)

“Tienen políticas muy divergentes en relación a los jardines, jardines que son históricos que pertenecen a una gestión, ahora hay muchos conveniados, por ONG, aparecen acuerdos políticos, aparecen otros que son mix. Estamos nosotros que fuimos parte de eso... Entonces no hay una línea clara... cuando nosotros vamos a trabajar hay muchas instituciones interviniendo, muchas a veces de jurisdicciones parecidas y cada una no sabe bien hacia donde ir...” (Equipo Zonal de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios)

La falta de planificación conjunta con aquellas instituciones y sectores involucrados en la atención favorece la ausencia de una línea de acción proyectada en un mismo sentido y contribuye a que las decisiones atinentes al servicio que presta el programa recaigan en cada efector.

Estas nociones vinculadas a la tercerización en el territorio aparecen en la práctica asociadas a la desresponsabilización del Estado de sus obligaciones legales y no como oportunidad de participación social ni de elevación de estándares de derechos. En suma, las relaciones Estado - ONGs, según estas apreciaciones, no articulan la gestión estratégica ni la asociación de la gestión, sino que se caracterizan por la falta de claridad para las intervenciones. Desde esta visión la implementación operativa sucede por fuera de una planificación programática.

En el caso de los Centros de Primera Infancia, la gestión se realiza de manera asociada con organizaciones de la sociedad civil (ONGs). Según el diseño de este programa, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires aporta los recursos necesarios para la ejecución de las actividades y asume la responsabilidad de supervisión del conjunto de actividades administrativas y de campo desempeñadas por cada CPI. Por su parte, las ONGs asumen “en forma exclusiva la responsabilidad de implementación” de los CPI, “manteniendo indemne al GCBA ante cualquier eventual reclamo”.⁷⁷

En este sentido, **las distintas historias, experiencias, capacidades y niveles de gestión de estos actores involucrados, aparece como un rasgo característico y a la vez problemático.**

Estos aspectos críticos no se recortan únicamente a la relación Estado - ONGs, sino que también se ponen en vista en las intervenciones que se realizan al interior de los programas, cuenten o no con prestaciones tercerizadas

“(...) muchas veces todo este sistema y estas cadenas de vínculos se dan a partir de las personas y no como sistema. Entonces, vos y yo nos conocemos porque vos trabajas en salud, ella en escuela y yo en la juegoteca. Tenemos buena onda, yo te voy a buscar a vos, te pido el favor a vos, mañana te cambian a vos, y vino otro...” (Programa CEDI)

Este relato guarda consonancia con las ideas que se desarrollan en los párrafos anteriores: la gestión y la planificación de la tarea sostenida en términos de

⁷⁷ Rodríguez Enríquez, C., Op. Cit.

“favores” interpersonales. Tal condición imprime fragilidad a las políticas públicas orientadas a fortalecer los lazos familiares y comunitarios.

De esta forma, las responsabilidades del Estado “descansan” en las voluntades de los agentes, modalidad que restringe el acceso a los derechos de niñas, niños, adolescentes y sus familias.

4.4. EL PROCESO DE INTERVENCIÓN: SOBRE LOS MOMENTOS DE ADMISIÓN, DESARROLLO Y CIERRE

La acción sin articulación en la política pública tiene un impacto concreto en el carácter de la atención de los programas abordados: cuando el horizonte es el fortalecimiento de un grupo familiar que, según se ha definido para realizar la intervención, atraviesa una situación meritoria de la misma, la política de atención se observa fragmentada y dirigida a aspectos particularizados. Esto redundo en la pérdida del enfoque global y contextual de las problemáticas a abordar y, por lo tanto, en la elección de estrategias de trabajo, características que atraviesan los distintos momentos de los procesos de intervención.

Resulta interesante destacar que, para el momento de admisión de los programas, se advierten algunas particularidades vinculadas principalmente a la historia de conformación de cada programa, a los antecedentes y características de trabajo en el territorio y a los cambios de gestión de gobierno.

En el caso del Programa de Fortalecimiento de Vínculos, algunos operadores reconocen estas particularidades e identifican principalmente dos tendencias marcadamente diferenciadas, antes y después de la actual gestión política⁷⁸.

Según la apreciación de estos actores, la tendencia de trabajo preexistente en ciertos territorios de la CABA (inclusive precedentes a la propia creación del mencionado programa), es reconocida como de tipo “abierta y hacia afuera”. Ello, se refiere a la posibilidad de atención por demanda espontánea y al intercambio activo entre el servicio y la comunidad:

“Nosotros al estar acá en el barrio en un proceso donde hubo mucha movilización, gente trabajando (...), empezaban a aparecer algunas problemáticas que tenían que ver más con la demanda espontánea, donde un trabajador se acercaba y expresaba: “yo conozco a una familia que tiene esta problemática”, mucha circulación de pibes espontánea que estaba en el barrio y encontraba un espacio lúdico, recreativo. Entonces, uno

78 Se entiende aquí por actual gestión a la iniciada por Mauricio Macri en 2007.

de los canales de atención a la población tenía que ver con la demanda espontánea del barrio, o con las necesidades propias del barrio, que se iban haciendo en las propias redes: algunos comedores, el centro de salud, centralmente, también era un derivador (...)" (Equipo Zonal de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios)

Es decir, este modo "abierto y hacia afuera" se asocia a una intervención que incluía la posibilidad de admisión por demanda espontánea, en el marco de una gestión territorial con cualidades de participación comunitaria y estructuración en red.

Estas virtudes del trabajo comunitario y en red son reconocidas desde la visión de un ex funcionario del GCBA en los momentos iniciales y constitutivos, particularmente sobre el Programa de Fortalecimiento de Vínculos:

"(...) Hicimos un proceso de inserción y laburamos haciendo diagnósticos de toda la zona, sirvió para que los operadores empiecen a meterse en el terreno (...) ponerle valor al tema de la zonificación (...) una pata muy fuerte de lo que era el laburo territorial (...) Uno de los objetivos era "fortalecer los espacios territoriales, las redes, y si no hubiera redes propiciar que se desarrollaran (...)" (ex funcionario del GCBA).

Sin embargo, **tanto desde la mirada de los operadores como desde la óptica de un ex funcionario, con el transcurso de la actual gestión política, se produce un punto de inflexión que subvierte este modo "abierto y hacia afuera" y privilegia un curso "cerrado y hacia adentro".**

(...) y en este otro momento, cuando se institucionaliza el programa, se cambia el eje de la demanda espontánea a la formalidad de las derivaciones del Consejo de Derecho centralmente y el Poder Judicial quizás, a posteriori, cuando se empezó a conocer más el programa, que comenzaron a haber derivaciones más a nivel judicial (...) la demanda ya no es espontánea, no vienen los chicos espontáneamente a preguntar al programa. Y si pasa, lo que hacemos nosotros es derivarlos hacia algún referente institucional que los pueda derivar (Equipo Zonal de Fortalecimiento de Vínculos)

Este modo "cerrado y hacia adentro" no se vincula únicamente con el cese de la admisión de tipo espontánea para el caso del Programa de Fortalecimiento de Vínculos, sino también con otros factores que intervinieron el curso de las

intervenciones, la definición de necesidades. En este sentido, algunos de los factores más destacados por los entrevistados son: 1) la vigencia de la ley nacional 26.061, de Protección Integral de Derechos que -desde 2005- si bien reconoce la descentralización como rasgo de las políticas atinentes a la niñez y a la adolescencia en general, redirecciona las funciones de las Defensorías Zonales dependientes del CDNNyA en su calidad de autoridad de aplicación de las medidas de protección integral, especial y excepcional de derechos; 2) la aprobación del Acta Acuerdo para Transferencia de Servicios de Atención Directa (2006), y su Acta complementaria (2007), en la cual se identifica como órgano ejecutor de las políticas públicas al Ministerio de Desarrollo Social de la CABA; y 3) el recorte de los procesos de trabajo en redes interinstitucionales e intersectoriales.

“La lógica de lo local, de lo territorial, creo que se perdió bastante (...) al principio nosotros decíamos: queremos que participen en las redes, hubo un tema que todo el equipo quería ir a las reuniones de las redes (...), pasaron meses que no iba nadie, y a la propuesta de laborar en red, tampoco (...) Solo no podés hacer nada, si no articulás con los demás no existís. No tenés recursos. (ex funcionario del GCBA)

Este cambio es importante y está asociado con un cambio en la concepción misma de la política pública y social. Marca una diferencia concreta respecto de la cosmovisión sobre cómo se construye el “fortalecimiento familiar” desde una política pública: cómo se define “el problema” de intervención, quiénes lo construyen, quiénes disponen de la palabra, cómo circula, cómo se definen las respuestas estatales. Esto posiciona y compone una configuración diferente profesional-comunidad-familia:

“Sí, ese creo que fue el cambio más significativo que la definición sobre qué se consideraba problema y cuándo era pertinente una intervención, fue vista desde otro marco referencial (...) fuimos viendo el cambio que significaba que una institución nos solicite el acompañamiento a partir de una presión por el juzgado, por una llamada del vecino a diferencia de lo que esa persona, o esa familia, o ese vecino, o ese amigo podía intuir, de alguna manera diagnosticar y acercar” (Programa Equipo Zonal de Fortalecimiento de Vinculos Familiares y Comunitarios)

En algún sentido, en el entendimiento de los operadores, existe una **mirada burocratizada** de la política pública, que cuenta casos atendidos (aunque lo hace en forma poco rigurosa) pero no los evalúa ni los problematiza.

“la política pública se basa en la norma jurídica, garantizando lo mínimo indispensable, y que esta partida inicial de garantizar lo mínimo e indispensable, después no genera una reflexión en sí misma para poder ver los impactos que generó esa política. Lo que pasa es una cristalización de la práctica, que se burocratiza, se vuelve lenta e ineficaz porque no hay una revisión de esa propia práctica. ¿Por qué? Porque no hay una democratización de la política pública ni del Estado, y eso impacta directamente en las políticas y en cómo se piensa inclusive a los sujetos.” (Equipo Zonal de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios)

Adicionalmente, allí donde existen protocolos (muchas veces vinculados con aquello que la norma jurídica establece), y estos son conocidos y utilizados por los actores, los mismos van limitando cada vez más las acciones.

“(…) tiene como un protocolo de intervención cada vez más acotado, si es una situación de abuso no, si los chicos se van a un hogar de un día para el otro no trabajan más, aunque quizás haya que seguir trabajando con la mamá, o lo que sea, no trabajan más, o si se van a un parador, o a veces si hay una situación de violencia, de consumo, es como que van acotando un poco las intervenciones.” (Defensoría Zonal de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del CDNNyA)

“Hay situaciones, no en las que vas a exponer a un compañero, porque ni uno iría, pero a veces sabes que hay una situación que es tranqui y que se puede trabajar y es una pena que no vayan por cuestiones de protocolo, porque se puede trabajar.” (Defensoría Zonal de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del CDNNyA)

El eje estaría puesto entonces, en observar la ley, el marco normativo que establece la obligación de garantizar el derecho a la convivencia familiar, y en su aplicabilidad⁷⁹. **Se busca “cumplir” con la ley y evitar problemas judiciales, más que comprender la problemática social, y atenderla definitivamente. De esta manera, si no hay pregunta ni reflexión, no se provoca problematización alguna, no se conoce y se cristalizan supuestos y respuestas estandarizadas.**

“Yo creo que se puede estandarizar la intervención en la complejidad. Es lógico que el Estado necesite en su política pública marcar ciertos proce-

⁷⁹ Algunos operadores enfatizaban esta posición recurrente de la gestión, de “cuidarse”, en el sentido de atender los casos para evitarse problemas judiciales.

dimientos, estandarizarlos, medirlos, evaluarlos y repensar. Pero si cada vez más esa tarea deja por fuera lo complejo, quiere decir que está mal pensada la tarea. Acá me parece que va pasando eso. Por eso es que nosotros después de casi cuatro años de trabajo en lo que es este programa específico, vamos viendo como vuelven las familias, como empieza a aparecer esa bicicleta del retorno eterno de determinadas situaciones que no encontraron no sé si una solución, una alternativa". (Centro Zonal de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios)

Esta transformación no es inocua, sino que cambia la manera en que las familias reciben la intervención.

"Eso también impactó en el consentimiento de las familias con nuestra intervención. Eso fue muy diferente. La idea de que la familia, el niño, o algún miembro de ese grupo familiar nos habiliten la palabra, la reunión, el diálogo, generaba unos efectos mucho más mensurables desde evaluar lo que estábamos haciendo. En cambio, con las derivaciones que nos hacen más exteriores a esas lógicas de relación, a esos vínculos, resulta mucho más difícil ir pautando, porque uno empieza a adoptar la mirada externa (...)." (Equipo Zonal de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios)

En suma, en este escenario, algunos operadores advierten la acentuación de una mirada restrictiva en relación a la intervención del Programa de Fortalecimiento de Vínculos, especialmente evidenciada en el proceso de admisión: la incorporación al programa no la define el propio efector sino que su admisión es pre-definida por otros actores (Defensorías Zonales, Poder Judicial) y luego evaluada por el equipo técnico, compuesto por la instancia de coordinación de cada uno de los Centros Zonales.

"Todas las decisiones que tienen un alto impacto sobre la familia son tomadas por el CDNNYA y por las Defensorías Zonales. Las demandas espontáneas receptadas por el programa son derivadas a la Defensoría Zonal del CDNNYA. Casi todos los casos que llegan al Equipo Zonal ingresan a través del CDNNYA. Las Defensorías tienen la obligación de recepcionar los casos (...). Generalmente, las familias llegan al programa por derivación de otro programa o institución. La familia debe recurrir a la Defensoría. Allí es donde deben evaluar el estado en el que se encuentra." (Equipo Zonal de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios)

Y en el marco de este proceso de admisión, se reconocen ciertas tensiones y conflictos. La apreciación que **la incorporación al Programa de Fortalecimiento de Vínculos resulta sistemática (casi automática) por parte de los órganos derivadores y a la vez central (casi como el único y último recurso)** en el marco de la obligación estatal de agotar las instancias de la política pública tendientes a evitar la institucionalización:

“Tiene que ver con las derivaciones de las Defensorías centralmente, el Consejo de Derechos y con algunos Juzgados, algunas Secretarías (...) que ya van conociendo el programa. Entonces tiene que ver con la derivación que llega y (más de lo particular a lo general), con el marco jurídico. Se crea el programa y entonces las Defensorías empiezan, casi de manera sistemática, a decir que se necesita fortalecimiento de vínculos familiares para esta familia (...) Hoy, como en la ley hay una figura que es la de remover todos los obstáculos y agotar todas las instancias de política pública que haya, nosotros venimos a ser una última instancia de política pública.”(Operadores de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios)

Por otra parte, del relato de los operadores se desprende la existencia de una dimensión del “fortalecimiento familiar” que hace alusión a instancias graduales de aplicación de otros programas relacionados con el cuidado, según se haya podido o no dar respuesta a la situación planteada por el grupo familiar, a partir de la intervención previa de otras agencias estatales. Resulta interesante en este punto, la observación que realizan quienes se desempeñan en el programa de fortalecimiento de vínculos, en relación a los otros programas también identificados con un objetivo similar y que son aplicados es pos de remover los obstáculos y de agotar todas las instancias de la política pública. En este punto, resulta el último recurso. Tal circunstancia, denota el alcance y las particularidades que adquiere desde su diseño e implementación y en cuanto a las capacidades de intervención y a las modalidades que asume la prestación.

Asimismo, dichas derivaciones son leídas por algunos de los agentes del Programa de Fortalecimiento de Vínculos como inapropiadas, atemporales y hasta excesivas al marco de las posibilidades de intervención en relación a la materia sobre la que versan:

“El Equipo Zonal es un espacio de control social hacia la familia, por lo que es pertinente una buena evaluación, previa a la derivación. Somos un ór-

gano de la parte administrativa del GCBA, los que tienen que velar son las Defensorías. La intervención del Equipo Zonal es una medida especial porque resulta una intromisión para la familia. Han intervenido en situaciones graves, hasta el punto de llegar casi a peritar sobre la existencia de abuso. Son cuestiones que no corresponden al tipo de intervención prevista para los Equipos Zonales. La falta de comunicación entre dependencias del GCBA hace que se retrase el tratamiento de un caso.” (Equipo Zonal de Fortalecimiento de Vínculos)

“En teoría, con situaciones de violencia no trabajamos, pero en la práctica llegan desde el fortalecimiento del rol materno. Lo que pasa es que hay un motivo de derivación que siempre es distinto a la práctica.... Me pedís fortalecimiento del rol materno cuando la están moliendo a palos o cuando los pibes están excedidos en consumo... distintas situaciones...pero el estándar del pedido es fortalecimiento del rol materno, fortalecimiento de vínculos familiares” (Operadores de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios):

Esta forma de administrar la admisión es vista no sólo como una forma que se distancia de los problemas específicos de las familias, sino también de las capacidades efectivas de los operadores para resolverlos y que implican toma de decisiones a nivel de política institucional:

“Nos ha pasado que la solicitud de intervención no es clara, es difusa, no es pertinente para el terreno de intervención nuestra y decir “no, la verdad que esta intervención no es pertinente en este momento. (...) con lo cual la dirección dice “bueno, no, ya está adjudicado”. Y ahí está como en una debilidad institucional de que se pongan los pantalones como programa y digan por escrito, necesitamos una ampliación de informes de esta situación para que podamos evaluar si efectivamente corresponde o no corresponde (...) Eso no pasa en el programa. No pasa por varios motivos. Uno porque no hay intenciones de poder levantar el avispero en términos de los funcionamientos. No vamos a cuestionar la resolución del Consejo por miedo a que nos cuestionen a nosotros.” (Operadores de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios)

En el discurso de los operadores se manifiesta con claridad la consideración de que la cercanía con los casos permite identificar mejor las necesidades de la demanda, y que el diálogo al respecto con los niveles centralizados es difícil. En

estos últimos, no se lee la demanda en función de la cantidad de población de la zona de influencia, si no que esos criterios de “selección” están sujetos a los criterios de las instituciones que tiene esa función asignada. Según los operadores, esto implica **trabajar fragmentadamente en territorios amplios donde los alcances e impacto de la intervención –en esos términos– devienen frágiles.**

En el caso del Programa de Fortalecimiento de Vínculos esto aparece claro en el discurso de los operadores, que resaltan las dificultades a las que se enfrentan en su interrelación con las Defensorías Zonales. Su lectura es que la derivación de la Defensoría a los operadores del Programa de Fortalecimiento, le implica a las Defensorías Zonales, una “devolución”, una instancia interinstitucional para abordar la complejidad de los casos. Pero en definitiva –en función a la sobrecarga de las Defensorías que se plantea– termina siendo un elemento más del “embudo” que operaría, obstaculizando otras derivaciones (derivación entendida por la Defensoría Zonal como “sacar casos” y por los operadores de Fortalecimiento como “sumar intervenciones en los casos”).

“Nosotros le generamos más trabajo a las Defensorías, ellos al principio creían que se estaban sacando trabajo de encima pero nosotros tenemos claro cuáles son las respuestas que tiene que dar la Defensoría y cuáles son las que tenemos que dar nosotros: acercarles esta otra mirada, otros recorridos institucionales, la voz de las personas, de las familias, trabajar con el sujeto, y decir ‘veamos por dónde vamos y vayamos’... entonces la Defensoría, en la sobrecarga de situaciones que tiene atendidas, más las dinámicas propias de las defensorías, genera que este plus de trabajo que se les da, les impide terminar mandando alguna situación”. (Equipo Zonal de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios)

Este planteamiento es complicado, en tanto los operadores, para acceder a recursos sociales, también necesitan de las “gestiones” de las Defensorías Zonales, y así se estaría produciendo un “embudo doble o bidireccional”, donde los operadores y las Defensorías, por la complejidad del proceso de interrelación, se estarían generando obstáculos mutuamente. Los problemas y sus soluciones se quedarían de esta forma atrapados en este embudo.

Más aún, en ciertas apreciaciones, los embudos son más políticos que burocráticos, lo cual agrega una severidad preocupante al problema.

“Yo sabía por la SENNAF que la Defensoría de La Boca tenía miles de pibes. Y a nosotros en seis meses nos habían pasado 5 familias nada más.

¿Por qué? Por pica entre el Consejo y la DGNyA y diferencias ideológicas". (Ex funcionario del GCBA, en referencia al Programa Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios)

Es notable como esta **necesidad de mayor interrelación entre los actores involucrados en la gestión de las políticas aparece, por diferentes motivos, en todas las instancias.** Desde el campo, el pedido a las áreas más centralizadas es por un mayor acercamiento a la demanda. Desde otras instancias, se advierte la necesidad de que los operadores puedan despegarse del día a día, tener una visión más global, y permitir, con la circulación de información, integrar las acciones.

Esta característica de la operatoria de algunos programas se advierte en los circuitos de derivación y admisión de casos, así como en las instancias de gestión en sus distintos niveles.

"Pero también desde lo que es propio de fortalecimiento, muchas veces, más allá de donde les llega a ellos la solicitud de intervención, empiezan a trabajar con la familia, sin reunirse previamente con nosotros. Eso también la verdad que es un bajón porque nosotros venimos laburando, y queremos plantear estrategias en conjunto y bueno, ellos empiezan a intervenir y quizás nos enteramos un mes o dos meses más tarde que está Fortalecimiento." (Defensoría Zonal de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del CDNNyA en relación al Programa Fortalecimiento de Vínculos)

"Nosotros seguimos trabajando con las familias, más allá de que trabaje Fortalecimiento, quizás en algunos casos un poco menos, para no ser tantos. Sino mantenemos reuniones con la gente, los operadores, para ver cómo están, para ver si necesitan algo... Como para ir trabajando en conjunto. Si necesitan una vacante en una escuela, nosotros les hacemos las notas. La idea es que ellos nos puedan ir informando a nosotros que es lo que se está haciendo para poder mantener la estrategia en conjunto." (Defensoría Zonal de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del CDNNyA respecto al Programa Fortalecimiento de Vínculos)

Aquí se advierte cierta problematización de las tareas desempeñadas por los Equipos Zonales de Fortalecimiento de Vínculos (DGNyA) y las Defensorías Zonales (CDNNyA) en el marco de la estructuración organizacional: autoridad de ejecución, autoridad de aplicación, respectivamente.

“Ahí es un punto aparte... cuál es la condición en la que están trabajando las Defensorías hoy y cuál es el nivel de impacto que tienen en la población, para pensar las derivaciones.

También, hay un juego muy complicado en relación a qué articulamos con la Defensoría. Nosotros como equipo, como zonal, no tenemos una mesa de entradas, entonces pedir una vacante escolar para nosotros es..., o lo hacemos verbalmente o si le queremos dar una formalidad, necesitamos de la Defensoría. Entonces a veces la Defensoría termina siendo una práctica absolutamente administrativa, por más que el contenido de esa nota tenga otra relevancia: pedir una vacante escolar, un turno en un hospital”
(Equipo Zonal de Fortalecimiento de Vínculos)

Podríamos decir que la obtención de recursos sociales en el marco del Programa de Fortalecimiento de Vínculos es gestionada por los operadores del programa y el equipo técnico –representado por la coordinación de cada Centro Zonal–, a través de una solicitud formal realizada a la Defensoría Zonal para que la misma tome intervención:

Este modo de accionar y de interrelacionarse que presentan los actores que intervienen en el circuito institucional para la obtención de los recursos, si bien es problematizado –como mencionamos anteriormente–, es reconocido en términos de favorecer instancias de exigibilidad en el acceso a los derechos, a través de la intervención de la autoridad de aplicación de la ley de protección integral.

Advertimos que este modo institucional de gestionar los recursos, se presenta más marcadamente en aquellos programas de “fortalecimiento familiar” cuya aplicación está sujeta a la solicitud del CDNNyA.

En el resto de los programas –en su mayoría aquellos dependientes de la Dirección Operativa de Desarrollo Integral–, las medidas de exigibilidad de los derechos vulnerados, a través de la intervención de la Autoridad Administrativa de Aplicación de la Ley, aparece menos visualizada y el rasgo predominante consiste en la gestión de los recursos intra-ministerialmente; es decir, hacia el interior del propio Ministerio de Desarrollo Social, apelando a la aplicación de programas afines a la problemática presentada.

Como veremos seguidamente, la gestión de los recursos en los programas que definen su aplicación por demanda espontánea y o decisión de la propia autoridad de ejecución, presenta rasgos de solicitud interpersonales e intersectoriales.

En general (el pedido) lo hacemos a través de la Defensoría y si tenemos buena relación con las instituciones lo hacemos verbalmente, depende de la escuela. Podemos llegar a hacer notas nosotros, pidiendo algo, pero no tiene la validez de un oficio administrativo, no es algo reclamable, a posteriori. Existe porque existe pero no necesariamente tiene el mismo efecto sobre esa institución.” (Operador Programa Fortalecimiento de Vínculos)

“A veces hacemos informes que enviamos al Programa Adolescentes donde solicitamos prioridad para la incorporación fuera de término y se los toma (...) En cuanto a la derivación a otros programas, asesoramos y acompañamos, depende si la familia puede concurrir sola con el informe o no y tenemos algunos contactos preestablecidos con Emergencia Habitacional, con Nuestras Familias. Con Ciudadanía Porteña a veces pasa que, ante un informe social, le dan de baja parte del beneficio y luego con una nota lo viabilizan” (Casas de los Niños y Casas de los Adolescentes)

Resulta interesante cómo los procesos de admisión –si bien asumen características propias para cada programa–, en los casos de los CAF y de las Juegotecas son presentados de manera muy diferente por los operadores, toda vez que aparecen asociados y potenciados por el trabajo intersectorial y comunitario:

“Trabajamos en red con todas las instituciones de la zona y de las comunidades a la cual uno pertenece y también teniendo en cuenta que los padres acuden a pedir una vacante (...) hasta muchas veces por el mismo CESAC ó cualquier otra institución nos puede pedir vacantes por determinados problemas familiares, o situación familiar que así lo amerite.” (Programa CAF)

“En las Juegotecas los chicos no tienen que tener ningún requisito, ninguna caracterización particular. No importa que tengan situación de vulnerabilidad o no, no importa que tengan una discapacidad, o como lo quieran llamar, o no. El punto que nosotros tomamos es, cada chico tiene derecho a jugar, puede venir cualquiera.” (Programa Juegotecas)

“En general tienen prioridad los chicos que vienen derivados de otras instituciones, tales como el CESAC, Escuelas, Comedor comunitario, en el caso de los adolescentes los mismos chicos, en el caso de los niños la mamá lo anota” (Programa Casas de los Niños y Casas de los Adolescentes)

Por su parte, “los niños y las niñas que asisten a los CPI son seleccionados por las propias instituciones. Para ello, las ONGs son responsables de difundir la apertura a la pre-inscripción y de realizar entrevistas con las madres y padres, confeccionando una ficha de vulnerabilidad social que contiene información que permitirá “puntuar” a cada niño y niña inscripto, de manera de organizar un ranking de prioridad para otorgar las vacantes disponibles.⁸⁰

En este sentido, “de las entrevistas realizadas en distintos CPI surge la verificación de la existencia de un importante margen de discrecionalidad en la aplicación de la evaluación para establecer el orden de prioridad para acceder al programa. Las arbitrariedades pueden ser producto de la modificación de algunos de los ejes contemplados en el instrumento prediseñado, o bien pueden resultar de la adjudicación de vacantes según el criterio de la Coordinación del CPI, basado en un supuesto conocimiento previo de la situación las familias por su relación de vecindad.”⁸¹

A su vez, “es necesario remarcar que, en virtud de lo observado de manera directa, el funcionamiento de los CPI difiere según las características de la organización social con la que se haya realizado el convenio.”⁸²

Aunque en algunos programas los procesos de admisión y de trabajo comunitario aparezcan más abiertos e interrelacionados, casi nunca se muestran libres de tensiones y conflictos de intereses: **ciertos procesos de admisión, intervención y cierre de casos son presentados como confusos y sus tiempos de tratamiento y de respuesta a las solicitudes de intervención se vislumbran como demorados.**

Las demoras inoportunas y/o confusas aparecen viciadas también por los modos en los cuales se llevan a cabo las intervenciones: la falta de articulación entre instancias de la administración o bien por largos procesos burocráticos para la operatoria.

“Vemos que es necesaria la intervención del programa, hacemos una nota, un informe y lo enviamos a Desarrollo Social. Y en general siempre tenemos que reiterarlo, porque la respuesta obviamente no es inmediata, en general tardan mucho, mínimo uno o dos meses...” (Defensoría Zonal de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del CDNNyA en relación al Programa de Fortalecimiento de Vínculos)

80 Idem *Derecho a la educación y derecho al cuidado...*, en <http://asesoria.jusbaires.gob.ar/>

81 Idem

82 Idem

“La solución de los problemas de las familias que se encuentran dentro del programa muchas veces se lleva a cabo por conocimiento de los operadores o coordinadores de los otros programas y no por una real articulación.” (Equipo Zonal de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios)

“Esto de que tenés la familia desperdigada... Todo el mundo labura con los Pérez⁸³ y nadie jamás cambió una figurita... e inclusive dentro del mismo Ministerio {Desarrollo Social}. Pero esto es así: te juntás con uno, que lo conociste no sé dónde: -“bueno, mirá, prefiero hablar con vos esto”, y ahí empezás a hablar cuestiones más informales porque no está tan protocolizado eso” (ex funcionario del GCBA)

Estos mecanismos de “institucionalización” en la identificación de la demanda y del proceso de admisión transcurren en el marco de la “individualización” de la gestión en materia del “fortalecimiento familiar”. Ello es, **restringir la noción de fortalecimiento y la trama de los vínculos al ámbito doméstico y disociarlos de la condición social de los sujetos.**

Así, el ámbito doméstico es presentado como individual y ajeno a las relaciones sociales. Como lugar de responsabilidad de los sujetos que devienen susceptibles de ser intervenidos; especialmente por un agente, también individual y aislado de la trama barrial, comunitaria, interinstitucional.

Aparece la idea del **operador como “facilitador” de recursos**, noción ligada al ejercicio de una “buena administración”. De este modo, **el problema queda limitado a la utilización racional de los mismos** –tarea que descansa en el operador del Programa– y al “aprendizaje” –por parte de las familias– de tal utilización: la acción de fortalecer queda delimitada en el par “asistencialismo”= despilfarro de recursos vs. “promoción”= administración eficiente de los mismos:

“(...) tiende a poner en el sujeto la responsabilidad de su situación material, simbólica (...) Y lo que genera es que las respuestas siempre tiendan a ser individuales. Nosotros desde el programa de Fortalecimiento de Vínculos y desde lo que es la institución fortalecimiento de vínculos, jamás se pensó en una instancia donde se puedan reunir familias, poder trabajar el territorio, poder hacer algo más de lo que sale de la voluntad de los

83 “Los Pérez” es utilizado tan sólo como un ejemplo de apellido, no revela la situación de ninguna familia Pérez en particular.

propios profesionales que a veces tendemos a tener estas iniciativas. Cada vez menos, porque es tan poco reconocido el trabajo que en la medida de la posible nos apoyamos en las instituciones en las redes, en algunos ámbitos más conocidos para pensar la problemática y para desresponsabilizar al sujeto. Y ahí se atraviesan los marcos legales, con las concepciones políticas, con una práctica cotidiana que genera este vicio de responsabilizar al sujeto y de buscar respuestas individuales” (Equipo Zonal de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios)

La presencia del Estado resulta asociada a la lógica de la intervención “mínima”, justificada desde un discurso respetuoso de las garantías y los derechos individuales. En este sentido, el Estado aparece como un agente que pondera el ejercicio de las obligaciones por parte de los propios individuos en contraposición a las obligaciones estatales de garantizar la formulación, implementación y acceso a las políticas públicas respetuosas de todos los derechos. Surge de este modo una **idea “limitada” de autonomía, como una especie de atributo personal disociada de las obligaciones estatales de generar las condiciones para la inclusión social.**

“(…) lo que estoy diciendo es: se va a trabajar como facilitador de los recursos, no como gestor. No es lo mismo. Hay una sutil diferencia. Que lo ayude a conseguir, acceder y a tener la información necesaria para ir y si tiene un problema, lo asista, no significa que le lleve a su casa esos recursos. Y no me parece que esté mal. Me parece que si no, no está fortaleciendo nada. Es una medida meramente asistencialista, donde yo le revoleo 5 subsidios y le inscribo al pibe en la juegoteca y se lo hago llevar a las 2 de la tarde” (funcionario GCBA)

“(…) el operador tiene que lograr fortalecer el vínculo de los padres con los chicos, ese es el objetivo de un operador, metido en una casa. Porque es el Estado dentro de una casa de familia. Eso lo tenemos claro. Se supone que debiera ser por un tiempo limitado, con un objetivo determinado (...) pensar en que el Estado esté presente adentro de un hogar en forma permanente tampoco es un objetivo que a mi me parece que sea genuino” (funcionaria GCBA).

Estas ideas acerca de la autonomía, la función del Estado, el objetivo de los programas y el alcance del “fortalecimiento” se presentan en forma diversa y hasta contradictoria, en la perspectiva de los actores en el terreno: el objetivo

que los adultos puedan hacerse cargo de los niños, niñas y adolescentes no tiene siempre la misma significación. **“Hacerse cargo” desde un lugar individual, solitario y puertas adentro de una casa, o “hacerse cargo” desde las familias, las instituciones, la comunidad y el Estado:**

“La autonomía se logra como producto del trabajo (...), empoderar a la familia problematizando también las violencias estatales e institucionales. La familia (...) esta violentada por las instituciones” (Equipo Zonal de Fortalecimiento de Vínculos)

Estas cuestiones son reconocidas por algunos funcionarios del GCBA que advierten la necesidad de repensar las intervenciones en materia del fortalecimiento socio familiar, en forma integrada:

“puede haber mucho laburo que tenga que ver con la discrecionalidad de los operadores y con la voluntad y vocación de ellos de interrelacionarse con otras áreas y donde justamente por eso estamos tratando de institucionalizar esas redes y de que sean cuestiones que se hacen porque es una estrategia de laburo.” (Funcionaria del GCBA sobre los programas CEDIS – CAF – Casa del Niño y del Adolescente y Juegotecas)

Sin embargo, la **“voluntad” de los agentes continúa apareciendo fuertemente marcada en los relatos de los entrevistados/as y por lo tanto la integralidad, asociada a una especie de “plus” de intervención:**

“No alcanza con el voluntarismo de un programa (...) esto es un trabajo artesanal.” (Equipo Zonal de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios)

“En realidad la gente que trabaja en salud sexual y reproductiva es gente comprometida. Que decide ponerse la mochila y empezar a trabajar en esto. Y asume esas horas de consultorio en salud sexual y reproductiva. No tienen enfermera ni una secretaria o secretario, nadie que les dé una mano. Algunos centros son más bendecidos y tienen más equipo.” (Programa Salud Sexual y Reproductiva)

Esta construcción artesanal y a modo de plus, pugna por ampliar y discutir la mirada institucional que privilegia el fortalecimiento de los vínculos desde una lógica restringida, **“express” y de circuitos “delivery”**. Una óptica de la individualización que deja **“suelos”** a sujetos familias y a sujetos operadores.

Una visión que piensa y desarrolla el fortalecimiento sin sostenes, donde cada quien es responsable de su propio devenir:

“(...) todo lo otro que se ponga a disposición de esas familias y demás, depende mucho de la persona, del trabajador. Entonces empieza a haber esa disociación. Ya no es parte de la tarea, si no de tu inquietud, de tu interés, de tus ganas, como que no es exigido por nadie, pero sí se hace. Y eso sí tiene un impacto. Primero, en la subjetividad del que está trabajando porque encuentra que todo ese plus, no tiene respaldo, pareciera como que estuviera solo, por un lado, por otro te brinda la posibilidad de construir un espacio, otras diferencias, donde apoyarte” (Equipo Zonal de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios).

Finalmente, en el caso del Programa de Fortalecimiento de Vínculos, la “utilidad” de la prestación se ciñe, según la apreciación de algunos operadores, a la atención de las “urgencias” o ante la presencia de ciertas condiciones socio familiares:

“A cierta familias este programa le es útil y puede aportar una mirada cuando hay recursos simbólicos, cuando eso está sostenido en una situación económica que permite, porque para que una familia pueda asimilar algunas cuestiones y pueda construir otro tipo de vínculos tiene que tener recursos para poder hacerlo. Y el programa no piensa esta problemática institucionalmente. El programa piensa la urgencia.” (Operadores del Programa Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios)

Cerrar los márgenes del fortalecimiento al ámbito doméstico puede contribuir a la construcción de miradas y respuestas patologizantes: los “éxitos” dependen de los “atributos” y de los “plus” personales de cada uno de estos sujetos (familias y operadores). **Esto se refuerza desde un marco conceptual (un modo de ver el problema y su solución) que niega a las familias como construcciones socio históricas y sociales y pone a lo vincular como estático e innato.**

Se dirime así la construcción de un problema de intervención, que toda vez que es desalojado de su lectura social, política, histórica y cultural, puede entenderse como una disfunción familiar, como una patología. **Ello, provoca profundas indagaciones por parte de los operadores acerca del modo en que podrían pensarse acciones de intervención comunitarias orientadas al “fortalecimiento familiar”:**

“Cuando yo te planteo el tema de que no está bien pensada la intervención, tiene que ver con eso, con que vos ponés a una cantidad de personas a trabajar de cara a la familia directamente, sólo le das el espacio reflexivo y no le das ninguna posibilidad de toma de decisiones y de poder hacer valer esas decisiones de cara a las instituciones. Hay como un juego de poner sólo ahí alguien que mira, ¿no? Que podría ser tan perverso como pensar eso... Sólo alguien que va a controlar si el chico va a la escuela, si el chico va al turno del centro de salud asignado...por eso ahí hay que pensar nuevamente cómo se tiene que ejecutar un programa de intervención comunitaria que promueve el fortalecimiento familiar como instancia en la que el niño tiene que poder desarrollar su vida”. (Equipo Zonal de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios)

Este modo de pensar y hacer el fortalecimiento que dispone el estado local a través de los programas analizados, es visto por los operadores, además, como un modo de gestión pública no eficaz.

“La estrategia de remarla no es eficaz (...) Uno la puede sostener, pero no genera ninguna incidencia muchas veces, porque es muy mínima” (Programa Equipo Zonal de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios)

“Lo que rescatamos es que los efectores tienen un nivel de compromiso que han logrado salir adelante. Con folletería, sin folletería, con insumos, sin insumos, cuando no hubo insumo, no sabemos lo que hicieron pero no hubo denuncias. (...) no sé cómo hicieron pero la verdad que no hubo denuncias por lo tanto eso quiere decir que se movieron muy bien. (Tal vez no están garantizados los canales para poder denunciar) Bueno, ¿pero hasta cuándo la buena voluntad de la gente? Se supone que estamos en una Ciudad donde los derechos deberían estar garantizados.” (Programa Salud Sexual y Reproductiva)

La personalización de la tarea implica que la modalidad de trabajo, el plazo de intervención y los criterios para su cierre se diriman en forma desigual (que es distinto a un tratamiento singular de los casos) que redundan en logros diferenciados respecto al fortalecimiento de vínculos.

“está como un poco liberado a la intervención de cada uno el acompañamiento. Entonces encontrás acompañamientos un poco más acompa-

ñantes y acompañamientos menos acompañantes. Y eso no está muy laburado, y no se labura mucho en general pero bueno, cada uno tiene su estilo.” (Programa Reconstruyendo Lazos)

“Igual también depende del objetivo que ellos se planteen y ahí depende del operador. Hay algunos operadores que dicen: “va a la escuela, va al centro de salud: lo cierro”. Y hay otros en cambio que trabajan más con los vínculos.” (Defensoría Zonal de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del CDNNyA en relación al Programa Fortalecimiento de Vínculos)

Asimismo es posible reconocer en las prestaciones tercerizadas por el GCBA algunas características particulares en materia de definición de pautas y tiempos de trabajo: la decisión del prestador contratado –en términos generales– se presenta como un recurso a disposición del Estado Local y no necesariamente ligado al desarrollo de una estrategia de trabajo. En este sentido, se advierte la presencia de intereses de índole económico o tendientes a mantener cierto statu quo establecido, en relación a los actores que prestan el servicio que en algunos casos trasciende el objeto mismo del programa:

“Nosotros siempre nos remitimos por como es el convenio, uno debe a quien lo esta contratando, con quien ha conveniado uno” (ONG - Programa Acompañantes Terapéuticos)

“Tomás el objetivo porque nosotros no conocemos al paciente, tomamos como objetivo el que nos dan (...) Nos dicen lo van a trasladar, se terminó, ahí no depende de nosotros, nosotros más que sugerir (...) Uno hace un mínimo cierre, si tenés la posibilidad.” (ONG - Programa Acompañantes Terapéuticos)

En relación con los **egresos de los programas, es importante marcar que las razones para el cese de una prestación son múltiples, y no siempre están asociadas a haber conseguido la meta que se buscaba.** El egreso de los beneficiarios y beneficiarias puede obedecer al cumplimiento de una edad límite para pertenecer, a la solución efectiva del problema inicial, el logro de los objetivos buscados, o por el contrario, a la imposibilidad absoluta de resolverlo, y por tanto el pasaje del problema a otros ámbitos de intervención y/o bien su cese.

“Es variable eso. Varía mucho en general. Una situación que podría ser cuando a partir de que ingresó un caso te propusiste determinadas metas y luego de un tiempo sentís que por distintas razones no se pudieron eje-

cutar... otra puede ser el agravamiento de la situación, o un cierto riesgo a algún miembro de la familia muy evidente, cerrás el caso pidiendo una instancia como medida excepcional, otras veces porque no hay consentimiento de la familia, la idea de quien define cómo se va a intervenir y con qué familia muchas veces no incluye la voz de esa familia entonces no hay consentimiento. Y a veces porque logramos los objetivos, sí.” (Equipo Zonal de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios)

Sobre la imposibilidad de continuar la intervención:

“Quizás están trabajando y de repente bueno, no se logró como revertir la situación y por algo los chicos ingresaron a hogar⁸⁴ o la mamá se fue a un parador por una cuestión de vivienda o lo que sea, y ahí ellos dejan de intervenir.” (Defensoría Zonal de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del CDNNyA en referencia al Programa Fortalecimiento de Vínculos)

“En general ellos (lo cierran), a veces es porque no pueden tomar contacto con la familia, un montón de veces, o porque los chicos ingresaron a hogar. Cosas que nos pasan a nosotros en esta Defensoría por ejemplo.” (Defensoría Zonal de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del CDNNyA en referencia al Programa Fortalecimiento de Vínculos)

Por considerar cumplidos los objetivos propuestos, advertimos los siguientes ejemplos:

“Bueno, nosotros también tenemos otra chica que había egresado a un hogar y volvió a convivir con su familia y pedimos Fortalecimiento. Trabajó casi un año, hasta que estaba todo bien y cerró.” (Defensoría Zonal de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del CDNNyA en referencia al Programa Fortalecimiento de Vínculos)

“Puede ser que se arribe felizmente a los objetivos que uno se había planteado, el tiempo más o menos estipulado (...)” (Programa Acompañantes Terapéuticos y Hospitalarios).

“Las familias empiezan a concurrir solas a los centros de salud o a realizar los trámites de Anses, empiezan a hacer las cosas por sí mismos.” (Equipo Zonal de Fortalecimiento de Vínculos)

84 Se deja de resalto que el término hogar utilizado por los entrevistados, y que ha sido transcrito literalmente, hace referencia a instituciones de albergue.

El cierre del beneficio es definido por otro actor distinto de quien brinda el recurso:

“(...) se da de baja el recurso y no llega. A veces ni tenemos mucha explicación de porqué.” (Programa Acompañantes Terapéuticos y Hospitalarios).

Por decisión del propio beneficiario:

“Se da de baja un caso cuando el chico probó y no le gustó. En otros casos cuando vienen hace más tiempo tratamos de ver porqué y generamos estrategias y si no dejamos la vacante para otro chico” (Programa Casa de los Niños y Casa de los Adolescentes)

Porque deja de reunir los requisitos para la admisión y la permanencia al programa:

“Hubo un caso por ejemplo, que yo tengo, que la chica cumplió 18 y que lo cerraron cuando cumplió 18.” (Defensoría Zonal de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del CDNNyA en referencia al Programa Fortalecimiento de Vínculos)

Otro motivo del cese de la intervención, puede estar dada por el incumplimiento de los requisitos de permanencia del programa y a modo de sanción. La propia normativa de los programas puede incluirlo, tal como se pone de manifiesto en el siguiente ejemplo:

“El incumplimiento por parte de la familia de las normas de admisión establecidas en el Capítulo VI del presente reglamento (...) Capítulo VI – normas de admisión: a) El niño deberá concurrir todos los días reuniendo adecuadas condiciones de higiene (...). h) Los padres o personas legalmente autorizadas deberán retirar al niño cuando así lo disponga el CeDI y por causa justificada y como consecuencia de presentar alguna problemática que impida su permanencia (...)” (Programa CeDIs, del Anexo de la Res. Nº 114 MDSGC -2010)

Consecuentemente, las situaciones de egreso de un programa de “fortalecimiento familiar” pueden estar dadas por diferentes factores no sólo relacionados con la resolución de los casos o con el incumplimiento de las pautas establecidas para mantener su aplicación, sino también, con decisiones que exceden a quienes brindan la prestación e incluso con la propia voluntad del beneficiario.

Por último, se observan también al momento del cese de la aplicación de un programa, ciertas tensiones entre la formalización de los canales de comunicación y su burocratización:

“Cuando ellos lo cesan, te llega el informe dos meses después y te enterás que ellos no están más trabajando. Lo que antes nos pasaba a nosotros es que venía el operador y teníamos una charla en la que nos decía “mirá, vamos a dejar de trabajar”. Ahora directamente nos enteramos si nos llega el informe.” (Defensoría Zonal de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del CDNNyA en relación al Programa de Fortalecimiento de Vínculos)

En este sentido, pareciera que no se ha conseguido un equilibrio adecuado entre pautas que permitan la circulación de información, regulando canales informales y promoviendo la fluidez de los mismos.

4.5. EL LUGAR DEL PODER JUDICIAL EN EL CIRCUITO DE INTERVENCIÓN

4.5.1. APRECIACIONES GENERALES EN TORNO A LOS PROTOCOLOS PROGRAMÁTICOS Y AL FUNCIONAMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD EN EL MARCO DE LA PROTECCIÓN INTEGRAL DE DERECHOS

El Poder Judicial, comprensivo tanto de la justicia nacional como de la local, constituye –eventualmente– un actor más que interviene en el circuito institucional establecido para la solicitud de un recurso tendiente al “fortalecimiento familiar”, encontrándose habilitado formalmente en los protocolos de actuación institucionales para tal fin Res. Nº 149-DNGYA- 2010 de Fortalecimiento de Vínculos, Disp. Nº 16 DGNyA –2011, de Acompañantes Hospitalarios y Terapéuticos–. Tal situación se observa no obstante fundarse legalmente en el marco normativo general (CDN, Ley nacional 26.061 y Ley local 114), aspecto que se analizará a continuación.

En particular, se presenta en las pautas establecidas para la ejecución del Programa de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios, donde se contempla a la autoridad judicial –Juzgados Nacionales y Asesoría General Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires–, además del Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, como órgano con competencia para decidir sobre la intervención del programa en cuestión.

En el desarrollo de los protocolos programáticos en los cuales se reconoce como actor legitimado a la autoridad judicial para demandar la implementación,

no está explicitado en qué momento del proceso corresponde que intervenga. En estos márgenes no explícitos, se favorece que en la práctica los actores institucionales constitutivos del Sistema de Protección Integral recurran a intervenciones inoportunas y hasta vulneratorias de los propios derechos que se pretenden proteger.

Corresponde señalar al respecto que el tipo de habilitación que hace el protocolo del programa mencionado excede los principios legales en la materia, pues resiente el Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, al permitir el acceso del Poder Judicial a esta instancia de decisión cada vez que la atención del caso es de competencia del órgano administrativo de aplicación.

En todo caso, esta apreciación debe ser interpretada y definida en el contexto de la "causa" que da origen a la intervención de un organismo administrativo o de un organismo judicial para requerir la aplicación del programa, instancia que no se encuentra claramente regulada en los protocolos de actuación que rigen las prácticas de los actores.

Por lo tanto, es esperable que la protocolización de las acciones encuentre adecuación en función de lo dispuesto en materia de constitución del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, debido a que el mismo plantea diferentes niveles de aplicación entre los cuales se encuentra: el nivel de las políticas universales, el nivel de las medidas de protección integral de derechos y el nivel de las medidas excepcionales de separación del medio familiar. Es recién en esta última instancia donde corresponde la intervención del Poder Judicial Nacional con competencia en materia de Familia para ejercer el consecuente control de legalidad contemplado en el art. 40 de la ley 26.061, en aquellos casos "excepcionales" de separación de un niño, niña o adolescente de su grupo familiar por parte de la autoridad de aplicación de la ley de protección integral de derechos.

En este orden de ideas, de acuerdo a las competencias según la materia y la jurisdicción, la autoridad judicial de la Ciudad de Buenos Aires, sólo debe estar llamada a intervenir eventualmente para la exigencia de aplicación de los programas de "fortalecimiento familiar" ante el incumplimiento o la omisión de la administración, cuando proceda así de conformidad a los criterios de la autoridad de aplicación de la ley 114 CABA y a los fines de velar por el debido funcionamiento del Sistema de Protección Integral y la oportuna restitución y reparación de los derechos vulnerados de niñas, niños y adolescentes y sus familias.

Es destacable que **el proceder de la autoridad judicial y administrativa no se presenta de igual manera en las intervenciones del Programa de Fortalecimiento de Vínculos**, ni del mismo modo en sus centros de atención, **pero sí resulta tangible su presencia en los programas particularmente ligados al abordaje específico de los vínculos familiares y comunitarios, tradicionalmente asociados a la disposición judicial.**

4.5.2. LA TRIADA: AUTORIDAD DE APLICACIÓN –AUTORIDAD DE EJECUCIÓN– AUTORIDAD JUDICIAL

Un rasgo presente en la ejecución de los programas de “fortalecimiento familiar” se constituye en la intervención del Poder Judicial en el circuito institucional de aplicación, tal como analizamos más arriba. Para el supuesto de la jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires, la misma encuentra sustento en los protocolos de actuación, los cuales se basan en resoluciones de la Dirección Ministerial que no son plenamente acordes con los estándares internacionales y constitucionales de la protección integral de derechos en el punto aquí tratado al contener ciertas lagunas que merecen atención particular.

Si bien tales resoluciones establecen la modalidad por medio de la cual los programas en estudio son requeridos por la autoridad administrativa de aplicación de la ley, que es el órgano competente para definir la estrategia a seguir sobre un caso y definir las políticas a aplicar, en su texto se intercala la actuación del Poder Judicial como actor legitimado para solicitar la misma. Veremos las peculiaridades que se generan a partir de implementarse fuera de los postulados de las leyes de protección integral y en virtud de no encontrarse debidamente determinado el momento de intervención en el protocolo de actuación anexo a la normativa de formulación.

Para la atención en la práctica de familias que requieren del recurso de fortalecimiento de vínculos, los operadores socio-familiares -integrantes del equipo técnico de uno de los Centros Zonales de Fortalecimiento de Vínculos-, expresan respecto a los actores que protagonizan el requerimiento de aplicación del programa:

“Básicamente es el Consejo de Derechos a través de sus Defensorías (...) Y ahora mucho los Juzgados Nacionales, como no están dando muchas respuestas y el programa ya es más conocido lo que hace directamente el Juzgado es saltar la Defensoría y derivárnoslo a nosotros..., o puede

mandar copia (...)" (Equipo Zonal de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios)

Los modos de interpretar los protocolos y la existencia de procedimientos y circuitos en los cuales las intervenciones de la autoridad judicial son pasibles de asumir carácter inapropiado, inoportuno y por fuera de la ley, dan cuenta de una cultura tutelar subyacente en las prácticas judiciales y también administrativas. Es decir, sin perjuicio de haberse puesto en conocimiento de la autoridad de aplicación de derechos de niñas, niños y adolescentes el requerimiento efectuado, el Poder Judicial realiza el mismo de forma directa a la autoridad de ejecución programática, obviando a la primera, o bien, remitiéndole simple copia de lo actuado.

"Son como los recorridos que va haciendo (...) Cuando un juzgado conoció el programa y vio que alguna respuesta se podía tejer y se generaron relaciones, es un juzgado que va a seguir mandando situaciones porque sabe que es un recurso con el que puede contar..." (Operadores Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios)

Se observa el alcance de la intervención de los Juzgados Nacionales en el circuito institucional, en el que se advierte la presencia de los mismos en el accionar de los demás órganos (CDNNyA y DGNyA) responsables de la aplicación y ejecución de las políticas públicas, replicándose en cierta forma la lógica del patronato, al omitirse o desconocerse a la autoridad de aplicación en el circuito de admisión cuando el caso amerita de su competencia, pues es quien define la estrategia de intervención respecto a un niño, niña o adolescente y su familia, de conformidad con la ley de protección integral.

En suma, **la presencia de los ámbitos judiciales como fuente de derivación sigue siendo relevante, aún con variedades y matices**. En este sentido, algunos juzgados, continúan interviniendo en el circuito, aunque con criterios menos ceñidos al antiguo modelo tutelar:

"Por lo general cuando viene del Juzgado es una sugerencia. Sugieren la aplicación del programa, pero lo dejan a nuestro criterio." (Defensoría Zonal de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del CDNNyA)

"Los juzgados siguen tomando decisiones sobre las cuestiones familiares a la distancia." (Equipo Zonal de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios)

E incluso, en algunos casos, las intervenciones se desarrollan en instancias que desconocen plenamente la institucionalidad creada por el Sistema de Protección Integral de Derechos diseñado por la ley.

“Hay juzgados que son más paternalistas, por decirlo de alguna manera, que lo que hacen es pedir Fortalecimiento, directamente ellos. Y ahí no nos avisan. (...). Pasa a veces (...).” (Defensoría Zonal de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del CDNNyA)

“Los juzgados continúan teniendo la mirada de la Ley Agote, interviniendo a distancia y por teléfono, con una mirada prejuiciosa.” (Equipo Zonal de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios)

Estos relatos acerca del lugar que la autoridad judicial ocupa en el imaginario de los actores involucrados y en el imaginario social en general, redundan no solamente en el modo de desarrollo de las prácticas, sino también en el contenido de los protocolos administrativos de aplicación de los programas analizados. Esto se observa cuando al regular su intervención, lo hacen sin definir los momentos, el alcance y los casos en los cuales la misma resulta viable.

De esta manera, se propician las condiciones para que el CDNNyA aparezca funcionando como órgano auxiliar de aquel y la Justicia sea quien defina la política social a aplicar, reiterándose el patrón tutelar cada vez que así sucede.

4.5.3. ACCESIBILIDAD Y DEFENSA: SIGNIFICACIÓN DEL DERECHO A SER OÍDO Y ABOGADO DEL NIÑO

Un aspecto a señalar se enrola en el significado que, tanto el **derecho a ser oído** como la figura del abogado del niño, adquiere en la trama institucional generada a partir del diseño e implementación de la política pública local de “fortalecimiento familiar”. No obstante encontrarse reglamentados con posterioridad a la sanción de la CDN, la Ley local 114 y la Ley nacional 26.061, **los circuitos existentes y los protocolos de funcionamiento de los programas analizados no los incorporan regularmente**. Tal circunstancia conlleva a un posible menoscabo de la defensa técnica en el marco de los procedimientos –administrativos o judiciales– que afecta de modo directo a niños, niñas y adolescentes en su calidad de sujetos, cada vez que encuentran uno o más de sus derechos vulnerados, ante el incumplimiento de las obligaciones del Estado, sin posibilidad de exigirlos.

Corresponde señalar que ambos elementos como componentes de la defensa, representan técnicamente un límite legal al poder del Estado, al evitar que los derechos reconocidos en el sistema democrático se tornen en una simple declamación⁸⁵. Su materialización hace a la garantía constitucional del debido proceso y como tal es un soporte de la seguridad jurídica pues -en un sentido amplio- representa el “conjunto de seguridades jurídico institucionales de las personas y existen frente al Estado en cuanto son medios y procedimientos capaces de asegurar la vigencia de los derechos”.⁸⁶

El derecho a la tutela judicial efectiva o real acceso a la justicia como derecho constitucional de los ciudadanos en el marco de un sistema democrático de derechos, implica que se cumpla la garantía del debido proceso, el cual consiste en que ningún justiciable, incluidas las personas menores de edad, sea privado de sus derechos sin el cumplimiento de un procedimiento regular de conformidad con la ley. Como así también, que el proceso sea debido, en tanto le brinde oportunidad de participar con utilidad en él, lo que sin duda implica tener conocimiento de su estado, poder ofrecer prueba, contradecir la ofrecida por la otra parte, ser oído y toda otro acto que haga a su defensa.

La trama institucional que sostiene el funcionamiento acorde del Sistema de Protección Integral de Derechos creado por la ley se observa en ocasiones desdibujada. Los actores entrevistados realizan una interpretación propia acerca de los “vericuetos institucionales” y de este modo van co- construyendo -en un contexto de informalidad pero a la vez en un espacio que se legitima a sí mismo y se reconoce como válido a partir de lo no regulado en los protocolos de funcionamiento y de la desatención del marco normativo general-, una nueva noción de “fortalecimiento familiar” que no contempla al debido proceso como una garantía constitucional.

Entonces, el poder del Estado se presenta ilimitado y la accesibilidad a los programas, en cierta forma, se contrapone a -y a veces evade- estándares internacionales.

Es decir, a partir de cómo se va presentando el accionar de los actores en torno a la tarea cotidiana de derivación, admisión e interrelación, se da respuesta a la vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes y sus familias y se garantiza la aplicación del programa en pos de **una noción de “fortalecimiento familiar” que queda reducida a intervenciones tendientes a orientar**

85 Ucin, M. y Vidal, V., “El derecho a ser oído de los niños”, publicado en www.eldial.com.ar

86 Bidart Campos, G. (1998): Manual de la Constitución Reformada, Tomo 2 pp. 286 y ss., Ed. Ediar, Buenos Aires.

las conductas, los modos de crianza y de vinculación, dejando en un segundo plano las instancias de exigibilidad en sede administrativa en primer término, y en sede judicial, en segundo lugar, ya que aparecen difusas, imprecisas, desconocidas, indeterminadas, insuficientes para el universo de las personas menores de edad.

En las entrevistas realizadas con los gestores de las políticas, quedó en evidencia esta mirada acerca de la población beneficiaria de los distintos programas, en cuanto a sus carencias específicas, identificadas como atributos personales:

“Son familias con muchos conflictos familiares, mamás que les cuesta trabajar, que en general están a cargo de muchos chicos y les cuesta organizarse con la salud, con la escuela, con la situación económica, cuestiones convivenciales (...) Casi todas las familias con las que trabajamos nosotros necesitan de alguien que los acompañe más de cerca, que vayan al domicilio, que los puedan acompañar a hacer algunas cosas, que los puedan orientar y ayudar a organizarse.” (Defensoría Zonal de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del CDNNyA cuando solicitan el Programa de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios)

“Son familias de alto riesgo social.” (Operadora Programa Equipo Zonal de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios)

“Por lo general tienen un nivel básico de instrucción.” (Programa Equipo Zonal de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios)

“Hay una tarea de promoción pedagógica con la familia en este sentido. Se gestionan algunos trámites sino lo pueden hacer por sí solas.” (Programa Casas de los Niños y Casas de los Adolescentes)

“Las familias a las que se atiende son aquellas que están vulneradas socialmente.” (Equipo Zonal de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios)

Se advierte en las prácticas una conceptualización particular de la vulnerabilidad social por parte de los propios actores. Si bien se observa una tendencia superadora de la noción de “población en situación de riesgo social”, la misma no alcanza a cubrir la multidimensionalidad en la cual la vulnerabilidad se manifiesta. En este orden de ideas, “desde el enfoque de la vulnerabilidad se podrían impulsar iniciativas de política pública que apunten a potenciar los re-

cursos y a complementar las estrategias que tienen las familias, y la sociedad civil en general, para posicionarse de mejor manera frente al patrón de desarrollo vigente. Estas, sin embargo, no pueden reemplazar o excluir las políticas y las responsabilidades propias de protección básica que corresponde al Estado, así como su obligación de ofrecer oportunidades iguales para todos sus habitantes”.⁸⁷

A su vez, estas nociones acerca de la vulnerabilidad social, que atraviesa a algunos de los operadores de los programas analizados, es ‘puesta en cuestionamiento’ por otros:

“Nosotros no estamos enfocados en la familia. Fortalecimiento familiar es otra división. Y sabés qué tipo de población atiende. Nosotros lo que realmente llamamos fortalecimiento familiar es que nosotros no trabajamos con un chico aislado sino que con su familia, además que con el chico. Es eso básicamente y que los asistimos en todo lo que hace falta no solamente en la relación con el chico sino en las carencias que puede tener la familia de otra naturaleza pero nosotros tratamos de llegar a ellos y de solucionar todo lo que se pueda. Porque en realidad es así, lo que pasa es que tenemos diferencias, en ejemplo, por ahí una población muy vulnerable, pero hay gente que no es de la población tan vulnerable, pero todos lo necesitan. Porque si vos te ponés a pensar, vos decís, “nosotros tenemos que trabajar con niños que tengan un alto índice de vulnerabilidad social”, está todo bien. Pero a mí hay lugares en los que me han venido a llorar diciendo “yo soy psicóloga, y gano 1500 pesos, yo no puedo pagar un jardín maternal porque el jardín te sale 1000, ¿entandes?”, entonces uno tiene que pensar en todos. Entonces en algunos lugares por ejemplo, en los Cedis de Caballito o de no sé, en otros lugares, Saavedra, se hace un mix, y tenés gente más vulnerable y gente menos vulnerable, pero por ahí no tiene un peso en el bolsillo y entonces ¿cómo sigue trabajando?, ¿qué hace ese padre?, porque también pasa. En realidad los que trabajan con la gente con más vulnerabilidad social son los CAF. Y nosotros, como yo te decía, de ese chico que está todo el día parado arriba de esa camita. Esos chicos son peruanos, que los padres vinieron y la mamá trabaja en casas de familia o la tía, y la mamá está en la casa. Yo la verdad no sabía que se alquilaban camas. Sabía lo de las habitaciones pero no lo de las camas. Y bueno, eso no es villa. No es villa, es barrio, en capital, en Barracas. Son

87 CEPAL, Serie Estudios estadísticos y prospectivos, Nº 6, p. 13.

barrios donde vos no te imaginás lo que pasa. Yo creo que son aisladas que no es la mayoría pero digamos que el perfil urbano de esta Ciudad cambió un montón, hay cada vez gente con más dificultades para insertarse, de movilidad, no sé, eso es al menos lo que uno ve. Yo creo que nosotros tendríamos que tener 30 CeDIS más. Por lo menos, para cubrir un poco más la capital.”(Programa CeDIS)

Esta controversia, pone en análisis el principio de universalidad que debe regir la política social en general y el alcance que la noción de vulnerabilidad social adquiere en su formulación e implementación.

De las características mencionadas acerca de la forma que asume el “fortalecimiento familiar” en los programas del estado local, puede advertirse que, en tanto las acciones de fortalecimiento familiar son “recortadas” de la perspectiva de derechos y “ponderadas” desde la lógica de responsabilización de los sujetos, la noción de acceso a la justicia y las instancias de exigibilidad también “pierden” sentido.

En este sentido, el abogado del niño, como representante del interés individual, puede constituirse en una figura central capaz de brindar asesoramiento y de patrocinar en un procedimiento determinado, al niño, niña o adolescente que encuentre sus derechos afectados, de manera integral, defendiendo el cumplimiento de los principios de universalidad, accesibilidad, acceso a la información, no discriminación, prioridad, entre otros.

A modo de ejemplo, resultan ilustrativos los logros alcanzados por el Equipo Público de Abogados del Niño, creado por Res. 120/11, de la Asesoría General Tutelar, el cual destaca en el marco del procedimiento administrativo –y en relación al CDNNyA y a sus Defensorías– una activación de las actuaciones que cuentan con defensa técnica, un impulso “de parte” en la exigibilidad de implementación rápida y oportuna de políticas públicas concretas, el cese de institucionalizaciones de niños que no contaban con medida de separación de su grupo familiar formalmente dictada por la autoridad administrativa competente. Todo ello, no obstante encontrar cierta resistencia por parte de algunas Defensorías Zonales que lo observan como órgano de control.⁸⁸

Asimismo, y en relación al proceso judicial, pondera la escucha del niño, quien asistido técnicamente construye una defensa técnica “útil y eficaz”, también en cuanto se eleva la cantidad de audiencias pro aplicación del Art 12 de

88 Informe mensual de gestión del Equipo Público de Abogados. Octubre de 2012. Disponible en: <http://asesoria.jusbaires.gov.ar/sites/default/files/InformeAnual2011.pdf>

la CDN, abrevia el proceso de institucionalización, torna exigibles los pedidos concretos que realizan los propios niños y niñas en relación a una pronta implementación de las políticas públicas que restablezcan sus derechos; por último, en general los procesos se agilizan y se activan a través de la intervención del propio niño.⁸⁹

Tales acciones dan cuenta de la trascendencia de la implementación de la figura del abogado del niño en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires y en el marco de la aplicación de los programas, velando por el respeto de los derechos a la convivencia familiar y al cuidado y por el real acceso a las políticas públicas que hacen al fortalecimiento en general, en el marco de casos concretos atendidos.

89 idem

V. CONCLUSIONES

5.1. EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL FORTALECIMIENTO DE VÍNCULOS

A partir del análisis realizado en el recorrido del presente trabajo, podemos decir que la construcción del fortalecimiento que privilegia la política social local, es pensada y sostenida desde la noción del lazo social como atributo individual; cuya fragilidad – fortaleza deviene dissociada de los procesos sociales. De ese modo, el Estado local omite sus obligaciones y posibilidades de intervenir con un horizonte dinámico, con capacidad de anticipación y atención de las alertas tempranas, trasponiendo las tensiones al par “individuo-familia” –“profesional– institución interviniente”, favoreciendo el desgaste y la perpetuación de las condiciones de vulnerabilidad que no son abarcadas.

Como planteamos en el transcurso de este trabajo, el enfoque de vulnerabilidad social se relaciona con el debilitamiento de los lazos sociales e institucionales, que implican una fragilidad de los soportes proporcionados por la familia y el entorno. Sin embargo, la intervención estatal orientada al “fortalecimiento familiar”, invisibiliza esta fragilización de los vínculos ligada a la exclusión social y de tal manera desarticula las posibilidades de generar las condiciones necesarias para evitar y atender los mecanismos de ruptura.

Así, compone un sistema de definición y abordaje de los vínculos, a partir de la construcción de categorizaciones individuales y en forma de pares dicotómicos: lábil-sólido// funcional-disfuncional // responsable-irresponsable; por fuera de los procesos sociales de deterioro.

Entonces, la intervención estatal orientada al “fortalecimiento familiar”, sobrepone la idea de obligación individual y desplaza la noción de derecho humano; haciendo responsables a los individuos (desprovistos de su condición de “sujetos- sujetados”) de las trayectorias socio-familiares.

Así, los “modos de ser” que no se ajustan a los parámetros tradicionales del ideal familiar y maternal son “débiles” y para ser “fortalecidos” deben cumplir con una serie de indicaciones, las que mayormente también están estandarizadas: realizar tratamiento psicológico, cumplir con ciertas reglas de disciplina,

contar con determinada documentación respaldatoria como requisito de acceso a los programas y de permanencia en los mismos, etc.

En suma, se consolida desde la política local un círculo vicioso: se desarticula la idea de fortalecimiento de vínculos de la perspectiva de vulnerabilidad social y del enfoque de derechos humanos; devolviéndole al sujeto la responsabilidad sobre los lazos socio familiares; diluyéndose de este modo la responsabilidades estatales y consecuentemente los mecanismos de exigibilidad.

Estas características de la responsabilización de los sujetos se observan paradójicamente en dos sentidos que abonan las respuestas estatales, traducidas en un binomio responsabilidad – incapacidad. Por un lado, en la consideración de “incapaces” por determinado atributo personal, como la edad, el género, el estado físico o mental, etc (conf. art. 6, ley 4.036), desconociendo los tratados internacionales de derechos humanos que reconocen a todas las personas, sin discriminación, su calidad de sujetos de derechos per sé. Por el otro, en la consideración de que los adultos son capaces por sí solos de auto generarse las condiciones necesarias para el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes a su cargo, responsabilizándolos cuando por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran dificultades para acceder y ejercer sus derechos en su calidad de ciudadanos.

Ambas posturas, pasibles de ser deducidas no sólo de las prácticas sino incluso de la definición contenida en la normativa local específica que las convalida, pueden resultar controvertidas cuando de lo que se trata es de la cobertura de derechos básicos.

Mediante estos mecanismos de desconocimiento de las condiciones de vulnerabilidad y de las responsabilidades estatales de garantizar el fortalecimiento de los lazos y el cuidado como derecho humano –que hemos podido identificar tanto en el diseño como en la implementación de los programas analizados– se advierte una lógica que entiende el fenómeno de la exclusión social en términos de responsabilidad del excluido respecto de su propia situación, más que en relación con los problemas de inserción social, y explica su reproducción a partir de características ligadas a su propia conducta.

Asimismo, la propia forma en que se organiza socialmente el cuidado de niños/as y adolescentes resulta en sí mismo un vector de desigualdad. Para el caso de las familias que utilizan los programas de cuidado que analizamos, el acceso a las instituciones de cuidado extra-hogares se desarrolla en un escenario caracterizado por la insuficiente oferta pública de servicios y por una oferta comunitaria de este tipo de instituciones, también insuficiente.

Tal como desarrollamos en el transcurso de este trabajo, los derechos del niño implican responsabilidades tanto para los padres o adultos responsables como para el Estado. Los primeros tienen la misión de criar, cuidar y educar a los niños, niñas y adolescentes, al mismo tiempo que el Estado debe prestarle la asistencia necesaria para el desempeño de tales funciones.

Entonces, el desarrollo y el cuidado de niño/as y jóvenes implican una función privada y concomitantemente una función estatal. Esta última función incluye el desarrollo de políticas de vivienda, trabajo y cultura, articuladas con la vida del grupo familiar. En este sentido, las intervenciones que buscan consolidar el “fortalecimiento familiar”, deberían incluir también acciones que permitan garantizar simultáneamente el derecho al cuidado y los derechos a niveles básicos de vida, oportunidades laborales, educación, salud, seguridad.

En definitiva, el “fortalecimiento familiar”, se constituye en una obligación estatal en términos de generación de políticas públicas multidimensionales.

La atribución de responsabilidad a los sujetos asume una particular noción de “asistencia” brindada a los grupos familiares que deriva de los modos de funcionamiento que asumen los programas estudiados. De esta forma, la familia “atendida” genera su propia autonomía a partir del empoderamiento que deviene de la intervención estatal, en parte “controladora”, en parte “regularizadora” de las situaciones de “vulnerabilidad social” que dieron cauce a su aplicación.

Entonces, la asistencia se concentra en “habilitar” a los sujetos en el ejercicio de su status de ciudadanos ante la condición de reunir determinadas características por las cuales son pasibles de ser considerados sujetos socialmente vulnerables. Pero, cabe preguntarnos cuál es el alcance que estos términos adquieren, no solo en los hechos, sino también en la normativa local que los define.

De las prácticas se desprende una diferencia en la atención de las situaciones de vulnerabilidad social que pueden presentar los sujetos y su grupo familiar. En este sentido, se observan al menos dos tipos de intervenciones, una que se ajusta a los «límites del programa» y otra que excede su marco de aplicación.

Respecto al primer tipo mencionado, el mismo se desprende de apreciaciones de los propios entrevistados. Así, las intervenciones quedan sujetas muchas veces al logro de cierta «autonomía» por parte de los grupos familiares (lograr un turno para atención de la salud en un hospital y que asista, lograr que por sí mismo trámite su documento, lograr la obtención de una vacante escolar, etc), de conformidad con los recursos simbólicos con los que puedan o no contar. Los instrumentos utilizados por los operadores para la construcción del objetivo

propuesto son diversos: la circulación de la palabra, la mirada comunitaria, intersectorial, los contactos conocidos que funcionan en varias ocasiones por fuera de un sostén formal e institucional.

El segundo tipo lo encontramos cuando los operadores de los programas y algunos funcionarios reconocen ciertas situaciones de vulnerabilidad social que no son abarcadas en principio por los programas: como aquellas comprendidas por la “nueva pobreza” e incluso por la pobreza más estructural pues no alcanzan por sí mismos a dar respuesta a los requerimientos y a las necesidades planteadas.

Todo ello sin descontar que existen procesos, muchas veces menos explícitos de priorización de la población objetivo, en la medida en que los recursos de los programas y las capacidades institucionales no son suficientes para abastecer a todas las personas que tendrían derecho a las distintas prestaciones, vulnerándose de este modo el principio de universalidad⁹⁰.

Esto es “resuelto” en la práctica con la confección de listas de espera en materia de inscripción para el acceso, que no sólo da cuenta de los fenómenos descritos, sino también de las limitaciones de la política de “fortalecimiento familiar” más específica.

En este punto de análisis, es posible observar cómo –mediante estas operacionalizaciones– el carácter de la actividad estatal no es visto en términos de incumplimiento de sus obligaciones, sino más bien de forma benevolente. Asimismo, aquella función reconocida legalmente como primaria o principal de la autoridad parental, queda en cambio sin soporte estatal o sostén en su accionar y el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes sujeto a las características que adquieren tales intervenciones, de acuerdo a las dinámicas que asumen los programas empleados.

En este marco, el Estado local es quien debe proveer –partiendo de una concepción preventiva–, los soportes capaces de generar las condiciones para que todos los grupos familiares puedan ejercer cabalmente sus funciones de crianza, cuidado y educación en pos del desarrollo integral de las niñas niños y adolescentes y de la protección de sus derechos.

90 “La universalidad, como principio ético básico, consiste en garantizar a todos los ciudadanos -todos los miembros de la sociedad- precisamente en virtud de tal condición, determinadas protecciones o beneficios (derechos) fundamentales asociados con ciertas características (cantidad y calidad), que se consideran necesarios para que sus perceptores participen plenamente en la sociedad en que viven. El principio de universalidad busca que todos los miembros de la sociedad cuenten con la certeza de que ésta les asegura un nivel y una calidad de bienestar considerados básicos, que deben ser los máximos que permita el desarrollo económico en un momento dado.” (*Equidad, Desarrollo y Ciudadanía. Cap. 3, Principios de la política social y lucha contra la pobreza.* CEPAL)

Sostener el “fortalecimiento familiar” desde nuestra óptica, implica complejizar el fenómeno de la pobreza y pensarla desde su relación con la exclusión, la fragmentación, la polarización y la desigualdad. Implica acompañar a las familias y a la comunidad para que sean sus integrantes quienes puedan tomar decisiones autónomas basadas en un proceso de conocimiento sostenido en sus propios valores, y creencias. Para ello, la idea central debiera sostenerse en la noción de ciudadanos/as activos y el reconocimiento de que el **único sesgo constante en las familias es la diversidad de sus formas.**

Resulta también valioso mencionar cómo la noción de vínculos, en el marco del fortalecimiento como política pública, aparece desvirtuada: los vínculos son desprovistos –tal como se opera con la noción de vulnerabilidad social– de su condición de construcción social y procesual y son ceñidos al campo de lo “innato” y estático. Ello, opera como condición viable para naturalizarlos y, nuevamente, “devolverlos” y reducirlos al ámbito doméstico.

Si efectivamente se pretende que los vínculos se desarrollen en un escenario de equidad, no es posible pensar y abordar las familias por fuera de la interrelación con una multiplicidad de procesos que las atraviesan. Si, frente a las incertidumbres de la realidad actual, lo que permanece es una serie de vínculos familiares que se arman y rearman, la democratización de estos espacios requiere de la intervención activa del Estado, a través de espacios extra-familiares compensadores y, como venimos diciendo, la ampliación de las oportunidades educativas, laborales, sociales, culturales.

Para nuestro análisis, la idea de fortalecimiento requiere asumir las obligaciones estatales, las que deben tender a la democratización de las familias y al reconocimiento de su diversidad. Democratización que resulta inseparable de la responsabilidad del Estado en la promoción de los derechos humanos y de las garantías, en tanto las configuraciones familiares continúan sosteniéndose como un agente socializador privilegiado.

Estos conceptos que desarrollamos no implican desconocer la complejidad del entramado socio familiar sino, justamente, pretenden hacer visible esta condición por cuanto se requiere un estado activo, que ponga en funcionamiento todas las respuestas y recursos posibles en favor del fortalecimiento y de la reconstrucción de los lazos.

En suma, la idea del fortalecimiento puede ser entendida a modo de relato cultural, que se construye en proceso, en interacción y que se articula en la trayectoria de los programas orientados a la atención de las familias.

Es de destacar que algunos funcionarios/as del propio estado local vinculados a la administración de los programas analizados, han reconocido la necesidad de revertir la desintegralidad de las políticas, los déficits en la circulación de información y la capacitación, así como también los factores que hacen a su individualización (multiplicidad de actores, intervenciones atomizadas, fragilidad de los circuitos institucionales para la identificación, sistematización y abordaje de los casos, responsabilización de los agentes en las funciones de sostén de los lazos familiares y comunitarios, etc.). Sin embargo, nada se ha dicho respecto a la insuficiencia de los recursos (económicos, humanos, materiales), ni a la revisión de los protocolos institucionales de intervención que en ciertos casos aún permiten, desde lo no dicho, el accionar del Poder Judicial en situaciones que pueden no requerirlo en una primera instancia.

Por otra parte, aspiramos también a la existencia de un cuestionamiento por parte del Estado local respecto de aquellas intervenciones que sólo se centran en los déficits de los padres, cuidadores y guardadores, en sus limitaciones y fallas, que se traducen en el incumplimiento de las responsabilidades parentales replicando así una lógica tutelar que ha sido legalmente derogada y reemplazada por la protección integral de derechos.

Por último, dimensionar que la forma en que el Estado local gestiona y administra la política de fortalecimiento de los vínculos, se relaciona con las mayores o menores alternativas que los niños y niñas tendrán para forjar sus vidas.

5.2. LAS NORMATIVAS ESPECÍFICAS QUE REGULAN LOS PROGRAMAS DE FORTALECIMIENTO

En el marco de la mayoría de los programas de “fortalecimiento familiar” que son objeto de este estudio, corresponde señalar que si bien desde los años 2010 y 2011 cuentan con una regulación específica –condición que facilita su análisis y monitoreo–, tal estructuración normativa muchas veces no es interpretada en forma armónica e integral con la Convención sobre los Derechos del Niño, la ley nacional 26.061 y la ley local 114, ello a pesar de fundarse legalmente en dicho plexo. Esta disociación se observa particularmente en los programas dependientes de la Dirección Operativa de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios, en los cuales se habilita la intervención de la autoridad judicial no encontrándose delimitado el momento en el cual debe hacerlo, ni definidas las causas que son competencia del órgano administrativo de protección de derechos y aquellas que corresponden al órgano judicial.

Tal delimitación debe encontrarse orientada por los principios de la protección integral de derechos y contener una regulación específica en la cual el Poder Judicial sea, de acuerdo al fuero y a la jurisdicción competente, el responsable del control de legalidad de las medidas excepcionales de separación del niño, niña o adolescente de su grupo familiar, o bien quien exija judicialmente –siempre ante la negación u omisión del órgano administrativo– el cumplimiento de la política pública a aplicar. En ningún caso puede ser quien defina la política social a aplicar.

En este orden de ideas, el principio central de la estrategia dirigida a implementar la protección integral de los derechos de la infancia y de la adolescencia es el de restablecer la primacía de las políticas sociales básicas, respetando la proporción entre éstas y las otras políticas públicas previstas.

Esto significa, en primer lugar, que las políticas sociales básicas tienen una función primaria y general y que con respecto a ellas, todas las otras políticas deben ser subsidiarias y residuales; en segundo lugar, que la concepción dinámica del principio de igualdad impone a los Estados el respeto de un estándar mínimo de las normas del Estado social.

5.3. EXIGIBILIDAD Y ACCESO A LA JUSTICIA

Tal como venimos sosteniendo, el “fortalecimiento familiar” debe ser entendido como una política social inclusiva de las dimensiones comprendidas en el conjunto de aquellas materias que garantizan el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales y facilitan a los grupos familiares, abastecerse y sostenerse juntamente con sus propios recursos internos. El Sistema Proteccional de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, por su especificidad, se constituye en un terreno que orienta el entrecruzamiento de estos principios y derechos, otorgándole prioridad a las políticas tendientes al “fortalecimiento familiar”.

Entendemos que garantizar el acceso a la salud integral, a la educación, a la vivienda, a la alimentación, al entretenimiento y al juego, a los beneficios de la seguridad social, a los servicios públicos, al empleo entre otros, contribuye en forma amplia a la efectivización del “fortalecimiento familiar”, y se constituye en un piso mínimo que posibilita el cumplimiento del derecho a la convivencia familiar y al cuidado, así como al desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes.

El objetivo de la universalidad de las políticas sociales y de su selectividad, de sus beneficios, encuentra sus mayores obstáculos, como vimos, en la restric-

ción de recursos, en la falta de acuerdos sobre su prioridad, en la falta de planificación y de integración, en las dificultades instrumentales para su ejecución.

Entonces, la obligación estatal de brindar protección y auxilio en cualquier circunstancia, la preferencia en la atención, formulación y ejecución de las políticas públicas; la asignación privilegiada e intangibilidad de los recursos públicos que las garantice, y la preferencia de atención en los servicios esenciales, se transforman en una simple declamación constitucional sin asidero en los hechos.

En este orden, y ante el incumplimiento de las obligaciones del Estado local tendientes a brindar el “fortalecimiento familiar” necesario, los derechos de las niñas, niños y adolescentes y sus familias parecen suprimirse y los procedimientos para su exigibilidad, relegarse al *modus operandi* de los agentes.

Desde su formulación, los circuitos administrativos se presentan diversos, según la dimensión de programas de que se trate. Así, aquella correspondiente a las acciones de fortalecimiento de vínculos familiares y comunitarios propiamente dicha, se destaca por las intervenciones de los órganos “derivantes” –autoridad administrativa y autoridad judicial–, siendo estos mismos actores los responsables de exigir su aplicación en caso de corresponder. Como se analizó en el desarrollo, este tipo de intervenciones, en particular las efectuadas por el Poder Judicial en determinadas ocasiones, es producto tanto de no encontrarse definidos los momentos en los que debe actuar, como de no estar delimitadas las competencias entre un poder y otro para hacerlo.

A su vez, en algunos supuestos referidos a aquellos dispositivos que funcionan por demanda espontánea y no por derivación interinstitucional (autoridad de aplicación, autoridad judicial), principalmente aquellos programas que contribuyen al cuidado, si bien la exigibilidad se encuentra reconocida en sus protocolos de actuación para algunos supuestos, no así para otros, puede configurarse un incumplimiento por parte del Estado en sus obligaciones. Ejemplo de ello son las listas de espera existentes, y que los operadores de los programas mencionan en las entrevistas, para ingresar a los CAF, o a los CeDIs, o a las Casas del Niño y a las Casas de los Adolescentes –para estos últimos incluso reguladas en la propia resolución que estructura los programas.⁹¹ Por otra parte,

91 La igualdad de las condiciones de acceso y disfrute de la educación y el cuidado requiere la eliminación de los mecanismos de discriminación expresados en la oferta de estos servicios diferenciales. Sin desconocer la utilidad que instituciones que funcionen fuera del ámbito estrictamente educativo pueden tener, su acción debe ser siempre complementaria de la de las instituciones educativas, tal como lo establecen las obligaciones constitucionales.

Vale recordar, a modo de ejemplo, que el Ministerio Público Tutelar intervino siguiendo estas premisas en las diferentes instancias en que tramitó la acción judicial impulsada en 2006 por la Asociación Civil por la Igualdad

si bien la figura del abogado del niño es introducida por la ley nacional 26.061 (art. 27), para ambos grupos de programas, no encuentra reconocimiento ni en los protocolos ni en las resoluciones administrativas, situación que abona -en un estado democrático de derecho- la falacia de la “supresión de los derechos y consecuente inexigibilidad”. Al respecto, corresponde señalar que el principio de prioridad contenido en la CDN y en la ley antes mencionada, subraya la “(...) Prioridad en la exigibilidad de la protección jurídica cuando sus derechos colisionen con los intereses de (...) las personas jurídicas públicas (...)”, como es el propio Estado. Es decir, el Estado es quien debe generar las condiciones para un real acceso a la justicia y para el cumplimiento del debido proceso tanto en sede administrativa como en sede judicial.

Podría pensarse que, si bien rige el marco normativo general que da sustento y regula el accionar de las instituciones competentes para intervenir ante casos de incumplimiento de aplicación de una política que contribuya al funcionamiento del Sistema de Protección Integral de Derechos, al no encontrarse expresamente plasmado en los protocolos ni en los procedimientos específicos la figura capaz de ejercer la defensa técnica, pueden presentarse situaciones de vulneración de derechos que resulten exigibles y donde los procedimientos a aplicar por parte de los agentes se encuentren invisibilizados por no estar regulados específicamente.

y la Justicia (ACIJ) contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ante la falta de vacantes en educación inicial (Autos “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/ GCBA s/Amparo (art. 14 CCABA)” Expte. Nº 6627/09). Durante el último tramo participó en las instancias de diálogo abiertas entre dicha ONG y el Gobierno que concluyeron luego de intensas negociaciones con la firma de un acuerdo. La Asesoría General Tutelar, si bien se manifestó a favor de la homologación del acuerdo arribado entre las partes, presentó un dictamen ante el Tribunal Superior de Justicia en el que interpretó la oferta del Gobierno de la Ciudad como una propuesta transitoria, un intento paliativo de la situación de vulnerabilidad dado que la misma no guardaba relación con las sentencias de las Instancias anteriores, por no brindar una respuesta conforme al derecho a la educación en el caso particularmente planteado. La propuesta del Gobierno de la Ciudad se limitó al ofrecimiento del Ministerio de Desarrollo Social de cubrir las vacantes faltantes en nivel inicial a través de los Centros de Primera Infancia (CPI), cuyo servicio dista de ser equivalente a los propios del ámbito educativo. Con esta misma perspectiva, el Ministerio Público Tutelar participa actualmente en la Mesa Bimestral de Trabajo para monitorear el cumplimiento del acuerdo junto a representantes del Ministerio de Educación, del Ministerio de Desarrollo Social y de ACIJ.

Guardando idéntica posición, la Asesoría General se expresó en desacuerdo con la iniciativa de creación por ley de los mencionados Centros de Primera Infancia presentada por el bloque legislativo del oficialismo. El Estado local se encuentra obligado a garantizar un piso educativo para toda la población. Por el contrario, el programa propuesto por el Gobierno de la Ciudad es de carácter focalizado para la población en situación de exclusión social que no tendrá efectos igualitarios en tanto sean únicamente los niños y las niñas en situación de pobreza que no logren acceder a una vacante en el sistema escolar quienes quedarán en condiciones de aspirar al ingreso a alguno de los Centros de Primera Infancia.

En este punto, y como venimos diciendo, lo no regulado no es visto como un derecho. Por lo tanto, cuando no se cumple, pareciera no resultar exigible aunque el marco normativo general así lo establezca.

Consecuentemente, advertimos la necesidad, no solamente de plasmar expresa y formalmente los circuitos de intervención institucional y los procedimientos para la exigibilidad, sino además –y como funcionarios y operadores del GCBA en el marco de los programas analizados reconocieron– de generar espacios de revisión, supervisión, intercambio, articulación, capacitación y circulación de información, así como también, de identificación rigurosa y sistemática de la demanda y sus particularidades en los diversos territorios y comunas que componen los distintos barrios de la Ciudad de Buenos Aires, adoptando una mirada integral y transversal de la política pública de “fortalecimiento familiar” en general, que atienda a un concepto amplio y dinámico de las familias, así como también a un concepto multidimensional de la vulnerabilidad social, capaz de concretizar el cumplimiento de los demás derechos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bidart Campos, Germán (1998): *Manual de la Constitución Reformada*. Ed. Ediar, Buenos Aires, Tomo 2 págs. 286 y ss.-

Bourdieu, Pierre (1994): *L'esprit de famille* incluido en el libro *Raison Practiques: sur la theorie de la action*, Seuil-Paris.

Esquivel Valeria, Eleonor Faur, Elizabeth Jelin Editoras (2012): *Las Lógicas Del Cuidado Infantil Entre las Familias, el Estado y el Mercado*. 1ª ed. Buenos Aires: IDES.

Giberti, Eva (1994): *Lo' familia y los modelos empíricos*, en Wainerman, C. (comp.), *Vivir familia*, Buenos Aires, Unicef-Losada.

Grassi, Estela (1999): *La Familia: un objeto polémico. Cambios en la dinámica de la vida familiar y cambios de orden social*. En: María Rosa Neufeld, Mabel Grimberg, Sofia Tiscornia y Santiago Wallace (comps.): *Antropología social y política. Hegemonía y poder: el mundo en movimiento*, Buenos Aires, Eudeba, pp. 95-119.

Grosman, Cecilia (1996): *Los derecho del niño en la familia. Ley, creencias y realidades*, en: Catalina Wainerman (comp) *Vivir en familia*. Buenos Aires: Unicef – Losada.

Jelin, Elisabeth (1998): *Pan y afectos, La transformación de la familia*, Buenos Aires, FCE.

Lewkowicz, Ignacio (2002): *Sobre la destitución de la infancia- Frágil el niño, frágil el adulto*, Conferencia en el Hospital Posadas, incluida en *Pedagogía del aburrido*. Ed. Paidós.

Manuel, Castells (ed.) (2006): *La sociedad red: una visión global*. Alianza Editorial, Madrid, España.

Mayra, Paula y Espina, Prieto (2008): *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del estado en la experiencia cubana*, Colección Clacso- Crop; Clacso Libros; Buenos Aires.

Oszlak, Oscar; O'Donnell, Guillermo (1995): *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, *Redes*, Vol. 2, Núm. 4, pp. 99-128, Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.

Pautassi, Laura (2007): *El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos*, en: *Mujer y Desarrollo* N° 87. CEPAL.

Pérez Orozco, Amaia (2009): *Serie Género, Migración y Desarrollo Documento de trabajo 6: Miradas globales a la organización social de los cuidados en tiempos de crisis II: ¿Qué retos políticos debemos afrontar?* Instituto Internacional de

Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW). Santo Domingo, República Dominicana. 2009.

Philippe Ariés (1960) *L'Enfant et la vie familiale sous l'Ancien Régime*.

Razavi, Sh. Razavi, Sh. (2007): *The Political and Social Economy of Care in a Development Context: Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options*. Ginebra: UNRISD, Programme on Gender and Development, Paper No. 3.

Robert, Castel (1995): *De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso* en *Archipiélago* Nº 21, Madrid.

Sautu, Ruth (2000): *Los métodos cuantitativos y cualitativos en la investigación*, Académica Nacional de Educación, Revista Nº 42, Buenos Aires.

Sirvent (2007): *El proceso de investigación, Cuaderno de la oficina de Investigaciones de FFYL*, UBA, Buenos Aires.

Ucin, María Carlota y Vidal, Verónica Marcela, *El derecho a ser oído de los niños*, publicado en www.eldial.com.ar

REFERENCIAS NORMATIVAS Y DOCUMENTALES

- Análisis del programa de Fortalecimiento de Vínculos dependiente de la DGN-YA. 2010. Defensoría del Pueblo de la Ciudad.
- CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Equidad, desarrollo y ciudadanía. Capítulo 3, Principios de la política social y lucha contra la pobreza, en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/4425/cap3.pdf>
- Convención sobre los Derechos del Niño. Ley nacional 23. 849 de 1990.
- Decreto N° 1156/GCABA/09
- Disposición N° 149/DGNYA/2010
- Disposición N° 16/DGNYA/2011
- Disposición N° 28/GCABA/DGNYA/06
- Disposición N°150/DGNYA/2010
- Guía de servicios sociales 2011 y Guía de Servicios Sociales 2012. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Información sobre Programa de Salud Sexual y Reproductiva.
- Informe de la Asesoría General Tutelar: DT N° 12 / Nov. 2011 -Derecho a la educación y derecho al cuidado: políticas públicas para la primera infancia en la ciudad de Buenos Aires. publicado en <http://asesoria.jusbaires.gob.ar/>
- Informe de la Comisión de Mujer, Infancia, Adolescencia y Juventud de la Legislatura de la CABA. Programas y dispositivos pertenecientes a la susecretaría de Promoción Social del Ministerio de Desarrollo Social. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Año 2010
- Ley N° 114, de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires
- Ley Nacional N° 26.061 de 2005, de Protección Integral los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.
- Ley N° 4036, de la Ciudad de Buenos Aires.
- Normativa consultada:
- Página web oficial del GCBA: www.buenosaires.gov.ar.
- Resolución N° 114/ MDSGC/2010
- Resolución N° 692/2012
- Respuesta a solicitudes de informe elevadas por la Asesoría General Tutelar a los Ministerios de Desarrollo Social, Salud, Educación y Desarrollo Económico del GCBA, de los programas abordados:

ANEXO I

Matriz de datos de los programas

1 PROGRAMAS VINCULADOS CON ACCIONES DE FORTALECIMIENTO DE VÍNCULOS FAMILIARES, COMUNITARIOS	
Programa	Equipos Zonales de Fortalecimiento de vínculos familiares y comunitarios
Ubicación institucional	Ministerio de Desarrollo Social -Dirección General de Niñez y Adolescencia (DGNyA)- Dirección Operativa (D.O.) de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios. Coordinación de CFVfYc.
Datos de creación	Decreto Nº 1156 se define como una de las responsabilidades primarias del Ministerio de Desarrollo Social, la de fortalecer los vínculos familiares y comunitarios. El programa comienza a funcionar en el año 2008 sin una reglamentación específica. En el año 2010 se firma la Disposición Nº 149/DGNyA-2010, que aprueba el protocolo de actuación.
Objetivos	Garantizar a cada niño, niña y/o adolescente las condiciones para desarrollarse en un entorno familiar y comunitario adecuado, que permita el goce efectivo de sus derechos.
Fundamentación legal del programa	El programa se fundamenta en los artículos 7 de la ley 26061 y arts. 25 y 26 de la ley 114.
Tipo de servicio	Intervención en unidades familiares donde hay vulneración de derechos en niños, niñas y/o adolescentes. Acompañamiento a través de Centros y actores territoriales que tengan contacto con la familia.
Población destinataria	Tiene como población objeto a niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad socio-familiar. Para su intervención, el programa requiere de la detección de dichas condiciones cuyos factores causales –de acuerdo a la disposición en cuestión– pertenecen al “ámbito familiar”, y ameritan una intervención pública. Las acciones de intervención del programa se limitan a determinados casos detallados en el protocolo.
Reglamento de ingreso y funcionamiento: acceso al programa	Consejo de los Derechos de Niños, niñas y Adolescentes y la autoridad judicial solicitan intervención al Programa. Un equipo técnico evalúa el caso y se asigna un operador familiar correspondiente a un Centro, quien lleva el seguimiento del caso. La Coordinación da respuesta al organismo solicitante.
Carácter de la gestión del servicio: unidades ejecutoras	24 Centros de Fortalecimiento de Vínculos familiares y comunitarios distribuidos en 9 zonas de la CABA.
Modalidad de atención: equipos y recursos	Equipo: Operadores socio-familiares; supervisión; responsable del Centro. Circuito de intervención: recepción de la situación; recorrido institucional; entrevista familiar; planificación de estrategia de intervención; acompañamiento familiar; supervisión y planificación de tiempos de intervención.

2 PROGRAMAS VINCULADOS CON ACCIONES DE CUIDADO	
Programa	a) Acompañamiento terapéutico y hospitalario
Ubicación institucional	Ministerio de Desarrollo Social-DGNyA- D.O. de Fortalecimiento de vínculos familiares y comunitarios. Coordinación de Acompañamiento terapéutico.
Datos de creación	Disposición DI-2011-16-DGNyA, aprueba el Protocolo de Intervención de Operadores hospitalarios y terapéuticos.
Objetivos	Objetivo general: garantizar el pleno ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes con problemáticas de salud que se encuentren en situación de vulnerabilidad social. Objetivo específico: acompañar mediante acciones y servicios la disminución del sufrimiento psíquico y restitución del lazo social; externación de menores fortaleciendo lazos familiares y comunitarios; acompañar en Hospitales Generales de Agudas cuando referentes adultos no pueden hacerlo; establecer criterios de alarma ante situaciones de riesgo; promover intervenciones en red para evitar internaciones por causas sociales.
Fundamentación legal del programa	Convención sobre los Derechos de los Niños, Constitución Nacional; art. 10º y 39º de la Constitución de la CABA; Ley Nacional nº 26,061; Ley Nº 114 (art. 4 y 6), Ley 2506, Decreto Nº2075; Decreto Nº 1156.
Tipo de servicio	Presencia de acompañantes terapéuticos que permanecen con el niño, niña o adolescente en el ámbito donde desarrolla su vida cotidiana.
Población destinataria	Niños, niñas y adolescentes insertos en modalidad de tratamiento de salud mental; en proceso de externación de instituciones de salud mental con tratamiento; hospitalizados/as en subsistema estatal sin acompañantes adultos/as; incluidos en dispositivos de alojamiento propios o conveniados; con patologías que impliquen urgencias (identidad de calle o consumo, en establecimientos del subsistema estatal de salud y/o hogar o comunidad terapéutica.
Reglamento de ingreso y funcionamiento: acceso al programa	Mediante solicitud elevada a coordinación del programa por: organismos administrativos encargados de aplicación de medidas de protección integral o medidas de excepción; efectores de la DGNyA y de DGPSA; poder judicial. Debe dar cuenta de: diagnóstico de situación del/la menor; motivo que amerita la internación; lugar de internación; organismos y profesionales intervinientes.
Carácter de la gestión del servicio: unidades ejecutoras	Establecimientos del subsistema público de salud mediante operadores sociales hospitalarios y terapéuticos.
Modalidad de atención: equipos y recursos	Áreas del programa: Coordinación; Administración; equipo técnico; operador social terapéutico; operador social hospitalario.
Programa	b) Juegotecas barriales
Ubicación institucional	Ministerio de Desarrollo Social- DGNYA- D.O. de Desarrollo Integral. Coordinadora Juegotecas barriales.
Datos de creación	Creación por Ley Nº 415/GCABA / 00

Objetivos	Potenciar y redimensionar el lugar de niños y niñas en la comunidad; Generar espacios lúdicos y recreativos en cada barrio; Sostener a través del juego un espacio saludable; Contribuir a articular los recursos y los vínculos de la comunidad, especialmente con las áreas de salud, educación, las instituciones barriales y vecinos; Fomentar espacios de encuentro con participación activa de los miembros de la comunidad que favorezcan la integración barrial; Ayudar al fortalecimiento de las relaciones familiares y comunitarias; Promocionar el conocimiento en el barrio de la Convención Internacional por los Derechos del Niño asumiendo la defensa y difusión de los derechos de niños y niñas.
Fundamentación legal del programa	Convención Internacional de los Derechos del Niño.
Tipo de servicio	Espacios recreativos y alimentación por turno , en funcionamiento días hábiles al menos cuatro horas al día.
Población destinataria	En la ley: Niños y niñas de entre tres y doce años de edad que residan en el barrio donde se encuentran ubicadas las mismas. En pág.: Niños y niñas de la Ciudad de Buenos Aires de 3 a 13 años, sus familias, instituciones de la comunidad y organizaciones sociales.
Reglamento de ingreso y funcionamiento: acceso al programa	Entrevista personal, completar ficha e inscripción con un adulto responsable. Derivación de otras instituciones. Régimen de permanencia libre.
Carácter de la gestión del servicio: unidades ejecutoras	17 juegotecas: 11 establecimientos de propiedad de la CABA; 8 en gestión asociada con Asociaciones civiles, Centro Comunitario o Capilla.
Modalidad de atención: equipos y recursos	En cada juegoteca: un salón de amplias dimensiones, con iluminación natural y buena ventilación, baños adecuados para niñas y niños. Juegos didácticos; mesitas y sillas infantiles y para adultos; juegos de mesa; colchonetas; juguetes; disfraces; títeres; libros de cuentos; una computadora equipada con CD para utilización como recurso didáctico y lúdico; un equipo para escuchar música; elementos para la elaboración de la merienda.
Programa	c) Casas de los Niños y Casas de los Adolescentes
Ubicación institucional	Ministerio de Desarrollo Social- DGNyA- D.O. de Desarrollo Integral- Coordinación Casas de Niños, niñas y adolescentes
Datos de creación	Disposición N°28/GCBA/DGNYA/06 de reglamentación del programa
Objetivos	Objetivo general: Crear y recrear espacios significativos para niños, niñas y adolescentes, tendiendo puentes para el ejercicio y promoción de sus derechos. Objetivo específico: Acceso y permanencia en políticas públicas; ofrecer una propuesta educativa integral con inclusión ciudadana; promover el acceso de jóvenes al mundo del trabajo.
Fundamentación legal del programa	Convención de los Derechos de los Niños; Ley de Protección Integral; Ley n°114 de CABA.
Tipo de servicio	Durante todo el año en horarios de mañana y tarde, en cada Casa se conforman grupos de niños/as por edad. A partir de proyectos de realización colectiva anuales: Talleres educativos, culturales y de expresión. Actividades lúdicas. Seguimiento de la escolaridad. Acompañamiento y articulación con servicios de salud. Orientación y acciones para el fortalecimiento familiar. Gestión para la tramitación de documentos. Capacitación y asistencia técnica a instituciones que trabajan con la infancia y la adolescencia. Desayuno o merienda.

Anexos

Población destinataria	Niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad de 6 a 18 años residentes.
Reglamento de ingreso y funcionamiento: acceso al programa	Niños y niñas de 5 a 12 años en las Casas del Niño y adolescentes de 13 a 18 años en las Casas del Adolescentes Jóvenes egresados de la institución de 18 a 25 años.
Carácter de la gestión del servicio: unidades ejecutoras	4 establecimientos, tres de ellos compartidos entre las distintas franjas etareas.
Modalidad de atención: equipos y recursos	Equipos: Operador en educación Social; Coordinación general; Coordinación Institucional; Coordinación grupal.
Programa	d) Centros de Acción Familiar
Ubicación institucional	Ministerio de Desarrollo Social- DGNyA - DO de Desarrollo Integral.
Datos de creación	Ley 22.110, de fecha 23 de noviembre de 1979, se transfieren cinco Centros de Acción Familiar del Ministerio de Bienestar Social, al ámbito de la Municipalidad. Actualmente, y luego de concretada la transferencia de servicios de atención directa.
Objetivos	Proporcionar atención integral diurna de niñas y niños en su primera infancia, brindar actividades educativas, recreativas y deportivas en contra turno escolar a niñas y niños de entre 5 y 12 años. Ofrecer actividades comunitarias para los adolescentes.
Fundamentación legal del programa	Sin fundamento basado en normas actuales de protección integral de derechos.
Tipo de servicio	Atención a lactantes y niños, desayuno, almuerzo y merienda, orientación psicológica, psicopedagógica y fonoaudiológica, atención a escolares a contra turno, talleres culturales y expresivos, actividades recreativas y deportivas, espacios de reflexión para adolescentes, actividades para adolescentes, diagnóstico, atención y orientación social del grupo familiar, actividades de promoción comunitaria, atención de la demanda espontánea de la comunidad.
Población destinataria	Niños y niñas de entre 45 días y 12 años así como sus respectivas familias.
Reglamento de ingreso y funcionamiento: acceso al programa	El acceso es directo. Asisten al CAF quienes se acercan mientras sean residentes de la Ciudad de Buenos Aires (priorizando domicilios cercanos al establecimiento).
Carácter de la gestión del servicio: unidades ejecutoras	8 CAF (establecimientos de día).
Modalidad de atención: equipos y recursos	En cada establecimiento trabajan profesionales que a su vez prestan servicio las familias de la comunidad en la que está inserto ese CAF.

Programa	e) Centros de Desarrollo Infantil (ex Jardines Maternales)
Ubicación institucional	Ministerio de Desarrollo Social- DGNYA- D.O. de Desarrollo Integral.
Datos de creación	Resolución 114/MDSGC/2010
Objetivos	Objetivo general: promover el desarrollo de la primera infancia en condiciones de estimulación y contención. El programa aspira a la realización de un trabajo territorial para vehicular, en un marco de igualdad de oportunidades y trata, la efectivización y goce de los derechos de los niños, niñas a través de las distintas áreas y servicios del Ministerio de Desarrollo Social. Objeto específico: Espacio de prevención y atención integral a niñas y niños. Acciones para desarrollar en ámbitos familiar y comunitarios la promoción de derechos. Detección temprana de obstáculos para el desarrollo infantil en salud, social, nutricional, emocional y cognitivo. Brindar atención integral diurna a niños/as de 45 días a 3 años de edad. Estimular su desarrollo a través de actividades lúdicas y educativas, una alimentación adecuada y el acompañamiento a sus familias durante la crianza.
Fundamentación legal del programa	Convención de los Derechos de los Niños; Ley de Protección Integral; Ley N°114 de CABA y, específicamente, en la Ley Nacional N° 26.233, de Centros de Desarrollo Infantil.
Tipo de servicio	Atención diurna en jornada completa a cargo de profesionales; servicio alimentario; condiciones ambientales, afectivas y de atención adecuada; estimulación temprana; actividades socio-pedagógicas; acompañamiento y derivación profesional.
Población destinataria	Niños y niñas desde 45 días a 4 años
Reglamento de ingreso y funcionamiento: acceso al programa	Requisitos de ingreso: tener entre 45 días y 3 años y 6 meses; domicilio real o laboral en la CABA; provenir de hogar en situación de vulnerabilidad; presentar: partida de nacimiento, dni del/la menor y del responsable adulto/a (no es motivo de exclusión); certificado de vacunas; apto médico; evaluación social, psicológica. El trámite se hace a través de un trabajador social (uno por CeDi), evaluada por el jefe y equipo profesional del Centro.
Carácter de la gestión del servicio: unidades ejecutoras	20 CeDis con distribución de salas por grupo de edad: lactario, deambuladores, de dos años, de tres años.
Modalidad de atención: equipos y recursos	Áreas: jefatura y administración; coordinación de sala; equipo técnico-profesiona; psicóloga/o; psicopedagoga/o; personal administrativo; atención a la primera infancia; servicios.

3 PROGRAMAS VINCULADOS CON ACCIONES DE INSERCIÓN SOCIAL Y LABORAL	
Programa	Reconstruyendo lazos
Ubicación institucional	Ministerio de Desarrollo Social- DGNyA - El programa depende orgánicamente de la D.O. de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios, aunque operativamente depende de la D.O. de NNyA en Situación de Vulnerabilidad Social.
Datos de creación	Resolución Nº 1.818 del año 2005 y Resolución Nº 692/12
Objetivos	La inclusión de los/as beneficiarios/as en trayectos laborales de capacitación y práctica promoviendo la concreción de un proyecto de autonomía singular y colectivo, con acompañamiento profesional, garantizando sus derechos y fomentando la cultura del trabajo.
Fundamentación legal del programa	Art. 39 y 40 de la Constitución de la CABA, a fin de facilitar el desarrollo humano a través de la formación y capacitación de adolescentes y jóvenes, garantizando la igualdad real de oportunidades y promoviendo la inserción social y el acceso al empleo; Dec. Nº 388/GCBA/09.-
Tipo de servicio	Consiste en una asignación cuyo monto total se percibe durante un período de cuatro meses, no pudiendo exceder el mismo el monto de un salario mínimo vital y móvil. La beca se utiliza para la inclusión en un ámbito laboral que permita adquirir una experiencia de trabajo. Paralelamente se ofrecen espacios de capacitación y encuentro para los/as jóvenes.
Población destinataria	Servicio de inclusión socio-laboral para jóvenes de entre 16 y 21 años.
Reglamento de ingreso y funcionamiento: acceso al programa	Para acceder al beneficio, debe existir una derivación al programa de parte de áreas de Atención Integral de Chicos en Situación de Calle y/o algún dispositivo del Gobierno de la Ciudad u Organización de la Sociedad Civil (OSCs) en los niveles municipal, provincial y nacional. Es requisito que el/la joven sea acompañado por un/a adulto/a responsable en sus prácticas laborales.
Carácter de la gestión del servicio: unidades ejecutoras	Los espacios de trabajo para los jóvenes se encuentran distribuidos por toda la CABA - y se desarrollan a través de convenios con el sector de responsabilidad social empresaria.
Modalidad de atención: equipos y recursos	Un equipo técnico evalúa la posibilidad de acceso al beneficio del/la joven, mediando otras atenciones hasta llegar al presente programa.

4 PROGRAMAS VINCULADOS A LA ATENCIÓN DE LA SALUD	
Programa	Salud sexual y reproductiva.
Ubicación institucional	Ministerio de Salud- Dirección General de Desarrollo y Planeamiento Sanitario - Atención Integrada de la Salud.
Datos de creación	Creado en 1988 como 'Programa de Procreación Responsable'.
Objetivos	<p>Objetivo general: facilitar el acceso libre y gratuito de la población al cuidado de su salud sexual y reproductiva, brindar información y asesoramiento profesional para la elección y provisión del método anticonceptivo adecuado.</p> <p>Objetivo específico: compra y distribución a efectores de insumos; mejorar implementación del Sistema de Información del Programa; relevamiento de efectores y seguimiento de aplicación; provisión de anticoncepción de emergencia; capacitación de equipos de salud con perspectiva de género; capacitaciones intersectoriales; comunicación social de las acciones y educación comunitaria; incorporación de nuevos efectores; confección de nuevos materiales de difusión; actualización de la página web; control de prácticas de anticoncepción quirúrgica; planificación intersectorial.</p>
Fundamentación legal del programa	Ley 418/CABA/00 de Salud Reproductiva y Procreación Responsable; Ley 114 de Protección Integral de derechos de niños, niñas y adolescentes ; Ley 2110 de Educación Sexual Integral; Ley 153 Básica de Salud; Ley 26130 de contracepción quirúrgica.
Tipo de servicio	Actividades grupales de promoción de la salud sexual y reproductiva en los centros asistenciales y los ámbitos comunitarios; información y asesoramiento a hombres y mujeres sobre salud sexual y reproductiva y métodos anticonceptivos; asistencia y provisión gratuita de métodos anticonceptivos con el asesoramiento de los profesionales del equipo de salud; asesoramiento y atención para adolescentes.
Población destinataria	Población en general, especialmente las personas en edad fértil.
Reglamento de ingreso y funcionamiento: acceso al programa	Sin restricciones.
Carácter de la gestión del servicio: unidades ejecutoras	43 efectores en CeSAC; 64 tocoginecólogos del PMC; 40 consultorios en Hospitales; 22 guardias para la entrega de anticoncepciones.
Modalidad de atención: equipos y recursos	Insumos entregados por sistema contratado privado: Progen. Materiales de comunicación y educación. Capacitaciones a equipos de salud; jornadas de debate. Profesionales de la salud: ginecología, obstetricia. Planificación intersectorial con otras áreas del Gcba y nacionales.

ANEXO II

Cronograma de entrevistas – contactos realizados al 30/05/2012

Ministerio	Dirección	Entrevistados/as	Cantidad de entrevistados	Entrevistadores/as	Fecha de realización
Ministerio de Desarrollo Social de la CABA	Dirección Operativa de Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios - Dirección General de Niñez y Adolescencia	Dirección General de Niñez y Adolescencia	1	CIEPP – AGT	Miércoles 30/05/2012
		Dirección Operativa de Programas de Fortalecimiento Familiar y Comunitario	1	AGT	Jueves 8/03/2012
		Equipo Zonal de Fortalecimiento de Vínculos (I) ZONA SUR DE LA CABA	5	AGT	Miércoles 29/02/2012
		Equipo Zonal de Fortalecimiento de Vínculos (II) ZONA SUR CABA	4	AGT - CIEPP	Lunes 5/03/2012
		Operadores socio familiares Programa Fortalecimiento de Vínculos (I) y (II) ZONA SUR DE LA CABA	2	CIEPP – AGT	Martes 27/03/2012
		Programa Acompañantes Terapéuticos y Hospitalarios ONG conveniada	1	AGT	Miércoles 07/03/2012
		Programa Reconstruyendo Lazos	1	CIEPP – AGT	Martes 27/03/2012
	Dirección Operativa de Desarrollo Integral - Dirección General de Niñez y Adolescencia	Juegotecas - CAF - CeDIs	6		Martes 28/02/2012
		Programas Casas de los Niños y Casas de los Adolescentes	2		Viernes 19/10/2012
Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes		Defensoría Zonal de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes ZONA SUR CABA	5	AGT	Miércoles 11/04/2012
Ministerio de Salud de la CABA	Dirección de Salud	Programa Salud Sexual y Reproductiva	2	CIEPP	Lunes 26/03/2012
TOTAL	2 Ministerios: 3 Direcciones	9 Programas	30 entrevistados Funcionarios: 2 Ex Funcionarios: 1 Director: 1 Coordinadores: 7 Equipo técnico: 4 Operadores: 15	5 entrevistadores	11 entrevistas: 7 colectivas, 4 individuales

ANEXO III

Pedidos de informe realizados por la Asesoría General Tutelar

**Sr. Ministro de Salud
de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

Dr. Lemus

S_____/____D

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en mi carácter de Asesora General Tutelar del Ministerio Público del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con asiento en Alsina 1826, 1º piso de esta Ciudad, T.E: 45297-8015, con el fin de solicitarle información de distintos Programas dependientes de su Ministerio.

La presente solicitud se enmarca en la misión institucional de este Ministerio Público Tutelar, vinculada a la articulación, monitoreo y control del funcionamiento de las políticas públicas locales, con la finalidad de que se respeten, protejan y satisfagan los derechos y garantías de sus representados (Cf. Art. 125 Constitución de la CABA, Ley 104 de "Acceso a la Información" y Ley 1903 "Orgánica del Ministerio Público").

En estos términos, le solicitamos que nos remita la información detallada mas abajo acerca de cada uno de los siguientes programas:

Programa Salud Escolar.

Programa Salud Sexual y Reproductiva.

Marco normativo de creación y regulación actual del Programa y/o Actividad.

Recursos humanos del Programa y/o Actividad: distinguir cantidad de profesionales y no profesionales, y de voluntarios y empleados.

Alcance territorial del Programa y/o Actividad (distinguir las zonas geográficas donde tiene intervención, en particular, aclarar si pertenece a las zonas de acción prioritaria)

Manual y/o Reglamento Operativo Interno. Constatar que estén presentes los siguientes datos: Criterios de elegibilidad de los beneficiarios y requisitos de acceso al programa; criterios y plazos de permanencia en el Programa (en caso de existir plazos de permanencia, detallar las posibilidades de extensión de dichos plazos si las hubiera); documentación requerida por el Programa a los beneficiarios o potenciales beneficiarios para la inscripción y permanencia;

existencia de régimen de sanciones (detallar motivos, tipos y consecuencias); criterios de exclusión; criterios de egreso de cada uno de los Programas e instancias de evaluación para decidir el mismo; existencia de mecanismos de contraprestaciones (identificar tipo de contraprestación, modalidad y características).

Meta de cobertura anual de cada uno de los Programas y/o Actividades.

Cantidad de beneficiarios incluidos en el Programa y/o Actividad, desagregados por cantidad de familias y cantidad de niñas, niños y adolescentes (sexo y edad), entre los años 2007 y 2011.

Inscripción al Programa y/o Actividad: Estado del proceso de inscripción (abierto, cerrado). Existencia de mecanismos de incorporación de nuevos beneficiarios (especificar).

Especificar si el Programa y/o Actividad prevé mecanismos institucionales para la atención y el abordaje de denuncias y/o reclamos.

Informes y/o documentos de evaluación y monitoreo del Programa.

Articulación con otros programas y/o proyectos gubernamentales y no gubernamentales. Existencia de convenios o acuerdos firmados con otras áreas del GCBA y de la provincia de Buenos Aires y/o con ONGs.

Sin otro particular, saludo a Ud. muy atentamente.



Laura Musa
Asesora General Tutelar
de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

**Sra. Ministra de Desarrollo Social
de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Lic. María Eugenia Vidal
S_____/____D**

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en mi carácter de Asesora General Tutelar del Ministerio Público del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con asiento en Alsina 1826, 1º piso de esta Ciudad, T.E: 45297-8015, con el fin de solicitarle información de distintos Programas/Actividades dependientes de su Ministerio.

La presente solicitud se enmarca en la misión institucional de este Ministerio Público Tutelar, vinculada a la articulación, monitoreo y control del funcionamiento de las políticas públicas locales, con la finalidad de que se respeten, protejan y satisfagan los derechos y garantías de sus representados (Cf. Art. 125 Constitución de la CABA, Ley 104 de "Acceso a la Información" y Ley 1903 "Orgánica del Ministerio Público").

En estos términos, le solicitamos que nos remita la información detallada mas abajo acerca de cada uno de los siguientes programas:

**Centros de Desarrollo Infantil
Centros de Primera Infancia
Juegotecas Barriales
Centros de Acción Familiar
Casas de los Niños, Niñas y Adolescentes
Programa de Fortalecimiento de Vínculos:
Equipos Zonales y operadores socio familiares
Acompañamiento terapéutico a niños, Niñas y Adolescentes
Acompañamiento hospitalario
Reconstruyendo Lazos
Centro de Atención Integral a la Niñez y a la Adolescencia.**

Marco normativo de creación y regulación actual del Programa y/o Actividad.

Recursos humanos del Programa y/o Actividad: distinguir cantidad de profesionales y no profesionales, y de voluntarios y empleados.

Alcance territorial del Programa y/o Actividad (distinguir las zonas geográficas donde tiene intervención, en particular, aclarar si pertenece a las zonas de acción prioritaria)

Manual y/o Reglamento Operativo Interno. Constatar que estén presentes los siguientes datos: Criterios de elegibilidad de los beneficiarios y requisitos de acceso al programa; criterios y plazos de permanencia en el Programa (en caso de existir plazos de permanencia, detallar las posibilidades de extensión de dichos plazos si las hubiera); documentación requerida por el Programa a los beneficiarios o potenciales beneficiarios para la inscripción y permanencia; existencia de régimen de sanciones (detallar motivos, tipos y consecuencias); criterios de exclusión; criterios de egreso de cada uno de los Programas e instancias de evaluación para decidir el mismo; existencia de mecanismos de contra-prestaciones (identificar tipo de contraprestación, modalidad y características).

Meta de cobertura anual de cada uno de los Programas y/o Actividades.

Cantidad de beneficiarios incluidos en el Programa y/o Actividad, desagregados por cantidad de familias y cantidad de niñas, niños y adolescentes (sexo y edad), entre los años 2007 y 2011.

Inscripción al Programa y/o Actividad: Estado del proceso de inscripción (abierto, cerrado). Existencia de mecanismos de incorporación de nuevos beneficiarios (especificar).

Especificar si el Programa y/o Actividad prevé mecanismos institucionales para la atención y el abordaje de denuncias y/o reclamos.

Informes y/o documentos de evaluación y monitoreo del Programa.

Articulación con otros programas y/o proyectos gubernamentales y no gubernamentales. Existencia de convenios o acuerdos firmados con otras áreas del GCBA y de la provincia de Buenos Aires y/o con ONGs.

Sin otro particular, saludo a Ud. muy atentamente.



Laura Musa
Asesora General Tutelar
de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Este ejemplar se terminó de imprimir en Primera Clase Impresores,
California 1231, C.A.B.A., Buenos Aires, Argentina.
Tirada: 1000 ejemplares.

El reconocimiento de la **convivencia familiar** como un derecho fundamental de niños, niñas y adolescentes abrió paso a la puesta en marcha, en los últimos años, de diversos programas orientados al fortalecimiento de vínculos familiares y comunitarios.

A la luz de los principios constitucionales que garantizan este derecho, la Asesoría General Tutelar se propuso realizar un análisis del proceso de construcción del **“fortalecimiento familiar”** en el marco de la implementación de los programas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se tomó en cuenta para ello no solamente su estructuración normativa, sino también sus objetivos específicos, caracterizaciones y alcances a la vez que la perspectiva de los actores involucrados en su ejecución.

¿Cuáles son las nociones de **fortalecimiento familiar** en las que se sostienen estas políticas públicas? ¿Se cumple a través de ellas con las garantías constitucionales del derecho a la convivencia familiar y comunitaria? ¿Qué lugar ocupa el Poder Judicial en los circuitos administrativos y operativos? ¿Cómo se constituye la defensa técnica del derecho a la convivencia familiar y el cuidado?

Estas son algunas de las preguntas que guiaron el trabajo de exploración y análisis desarrollado, cuyos principales resultados se plasman en la presente publicación.

