

Desafíos de la intervención interjurisdiccional de los sistemas de protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes en la Región Metropolitana de Buenos Aires

Lic. María Laura Anzorena¹

Los organismos que componen el sistema de protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes (en adelante, NNyA) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) deben dar respuesta con cierto grado de habitualidad a problemáticas que requieren de una intervención conjunta o articulada con programas u organismos de la Provincia de Buenos Aires o de sus Municipios.²

En la Región Metropolitana de Buenos Aires, es un fenómeno extendido que NNyA en situación de vulnerabilidad social incorporen el desplazamiento en el espacio urbano en procura del desarrollo de actividades de subsistencia o el acceso a bienes y servicios, entre otras múltiples y variadas circunstancias³, lo que supone para los órganos del sistemas de protección integral desafíos específicos vinculados a la necesidad de desarrollar acciones de articulación y trabajo conjunto entre la jurisdicción de origen y de recepción de los NNyA.

Enfocando nuestro análisis en los órganos del sistema de protección de la CABA al momento de brindar atención NNyA procedentes de distintas localidades del conurbano bonaerense, el presente artículo propone caracterizar dichos abordajes interjurisdiccionales e identificar algunos límites que aún encuentran en el

¹ Socióloga (UBA) y Abogada (UM), integrante del Equipo común de intervención extrajudicial de las Asesorías Tutelares de primera instancia del fuero contencioso administrativo y tributario del poder judicial de la CABA.

² El abanico de casos que pueden requerir abordajes interjurisdiccionales es amplio y variado: niños/as con domicilio en la provincia de Buenos Aires en situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires, internados por razones de salud en hospitales de la ciudad que requieren para su egreso la gestión de algún recurso de política pública, o respecto de los cuales es necesario adoptar una medida de protección excepcional para el ingreso a un dispositivo convivencial, entre otros.

³ Los resultados se apoyan en entrevistas realizadas con funcionarixs del CDNNyA, de la Dirección General de Niñez y Adolescencia (DGNyA) de la Ciudad y de la Secretaría de Niñez y Adolescencia de la Provincia de Buenos Aires, así como con responsables de programas de atención NNyA en situación de vulnerabilidad social (centros de noche, centros de día, programa educativo), realizadas en el marco del Proyecto: "Programas de abordaje institucional de niños, niñas y adolescentes en situación de calle en Argentina" con asiento en el Instituto de Ciencias de la Universidad Nacional de General Sarmiento, bajo la dirección de Florencia Gentile y Rodolfo García Silva, y la coordinación de la autora. Periodo: diciembre de 2014 y agosto de 2015. La problemática de chicas/os en situación de calle resulta especialmente útil para abordar nuestro objeto de análisis dado que la interjurisdiccionalidad resulta un aspecto constitutivo de esta problemática en la Ciudad, en tanto que la amplia mayoría de los chicos/as en situación de calle (entre 85 y 90%) provienen de barrios relegados de municipios del conurbano bonaerense, según coinciden los censos y los antecedentes de investigación (DGEyC CABA, 2013; García Silva, Gentile, Anzorena, 2015; Gentile, 2015, 2006; García Silva, 2014, 2011, 2008; Lezcano, 2002; Pojomovsky, Cillis, Gentile, 2008; CDNNyA - GCBA 2007, 2008; UNICEF-OIM, 2004; Lescano, 2002).

marco de la institucionalidad de protección integral de derechos de NNyA (CIDN, ley nacional 26.061, ley CABA 114, ley PBA 13.298, decreto reglamentario N° 300/05).

El domicilio de la familia del niño o niña como principal factor de atribución de la responsabilidad en la intervención

Los procedimientos formalizados para la relación entre el sistema de protección de la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires se circunscriben a los previstos en un breve *“Protocolo Conjunto de Comunicación entre la Provincia de Buenos Aires y el Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (Res. 406/CDNNyA/11)*.

Allí se establece que la competencia para la intervención recae en el distrito donde se domicilie el grupo familiar de la NNyA. Fundamenta ello en el principio de respeto al “centro de vida” del niño o niña y especifica que dicho concepto se interpretará *“de manera armónica con la definición de ‘residencia habitual’ (...) contenida en los tratados internacionales ratificados por la REPUBLICA ARGENTINA en materia de sustracción y restitución internacional de personas menores de edad”*.⁴

Ello a los fines de establecer que *“en los casos en que las familias o referentes afectivos o comunitarios de las niñas, niños y adolescentes residan en la Provincia de Buenos Aires y las actuaciones hayan llegado a la CABA se derivan las mismas a la Provincia”* mediante nota formal y acompañado de un informe completo de lo actuado.

En consecuencia, el domicilio de la familia como único factor para atribuir -de forma exclusiva y excluyente- la competencia en la intervención, deja de lado otros elementos que podrían considerarse de forma circunstanciada en cada caso particular, bajo el principio de corresponsabilidad: los vínculos construidos por la niña o niño con referentes afectivos de la jurisdicción que habita de forma frecuente; el tipo de relación que mantiene con su grupo familiar y comunidad de origen; el punto de vista y opinión de la niña o niño (su voz). Elementos que resultan centrales para muchos casos en los que niños/as pasan largas temporadas alejados de su lugar de origen, por ejemplo, dentro de una dinámica de alternancia casa-calle.

Programas focales, atención en la emergencia y reducción de daños

Lo cierto es que, en este contexto, la política pública de la Ciudad asume, respecto de los NNyA en situación de vulnerabilidad social con domicilio en la provincia de Buenos Aires, una responsabilidad subsidiaria que se limita a la atención directa en la emergencia a través de programas focales y la puesta en conocimiento al organismo municipal del domicilio de origen para que tome intervención.

Es decir, puede incluirse a estas/os niñas/os en una prestación provista por la DGNyA (la *“autoridad de ejecución”*), pero sin que se inicien actuaciones por parte del CDNNyA (*“autoridad de aplicación”*) que tiene la

⁴ Cabe preguntarse si resulta adecuado extrapolar reglas del derecho internacional nacidas para regular las relaciones entre Estados, a las relaciones cotidianas entre entidades de carácter municipales o provinciales, cuyo fin debería ser facilitar la colaboración y coordinar acciones conjuntas.

capacidad de tomar las medidas de protección integral y excepcional de derechos en caso de corresponder. En la práctica esto supone la posibilidad de incluir a NNyA en programas de atención social (focal), pero sin desarrollarse una estrategia de carácter integral que contemple en fortalecimiento de vínculos con su grupo familiar, con familia ampliada o referentes afectivos, o el trabajo en red con efectores públicos o comunitarios (escuela, centro de salud) de su lugar de origen en la provincia de Buenos Aires.

Lxs trabajadorxs y funcionarixs de la Ciudad que fueron entrevistados reconocen diversas limitaciones para desarrollar abordajes integrales en estos casos. Por una parte, la posibilidad de concurrir al domicilio de origen resulta muy excepcional en tanto los programas no cuentan con movilidad propia, por lo que esta comunicación se realiza, fundamentalmente, telefónicamente y/o citando a los adultos referentes para que se presenten en las oficinas de los programas, quienes por lo general encuentran dificultades para trasladarse hasta la capital.

Ante la insuficiencia de recursos y la ausencia de un marco sistémico que referencie y organice las intervenciones con órganos de otras jurisdicciones, las estrategias se tornan un laborioso trabajo artesanal: lxs entrevistadxs refieren a *“creatividad”, “trabajo artesanal”, “construcción de puentes”* para expresar el modo en que se construyen redes informales de contacto que hagan posible la intervención en cada caso individual, a fin de superar lo que se manifiesta como *“límites”, “falta de fluidez”, “fronteras”, “conflicto”, “cortocircuitos”*. El mayor o menor grado de éxito dependerá en buena medida de la relación de mayor o menor acuerdo en la perspectiva de trabajo (*“afinidad”, “cercanía”, “feeling”*) y las relaciones personales con profesionales que trabajen en el otro distrito (*“conocer a alguien que te referencie”*).

Cabe resaltar que esas acciones son percibidas, no como mecanismos de articulación y trabajo en red propio del sistema de protección integral, enmarcadas en el principio de integralidad y co-responsabilidad, sino como esfuerzos individuales y *“artesanales”* de lxs trabajadorxs para sortear la rigidez o insuficiencia de los mecanismos de derivación.

Elusión del dictado de medidas de protección excepcional

El momento en que un niño o niña con domicilio en provincia de Buenos Aires que se encuentra en la Ciudad de Buenos Aires, requiere el ingreso a una institución de albergue suele resultar un punto de inflexión y suscitar tensiones relativas a definir a quien corresponde la responsabilidad de dicha intervención, si al organismo correspondiente al domicilio de origen del niño o niña, o al de lugar donde éste se encuentra efectivamente. Ello toda vez que las instituciones convivenciales no aceptan el ingreso de NNyA sin que previamente se dicte la correspondiente medida de protección excepcional (conf. ley 26061, art. 39 ss. y cctes.), acto administrativo que debe ser suscripto por la autoridad competente.

De forma subyacente lo que se dirime es sobre quién recae la responsabilidad legal de dar cumplimiento a las obligaciones que corresponden en la autoridad de aplicación de la ley 26061: agotar las medidas de

protección integrales previas; otorgar la vacante en un dispositivo de albergue (y por tanto solventarla) y, sobre todo, desarrollar una estrategia de intervención orientada a la revinculación con el grupo familiar o referentes comunitarios, realizar el seguimiento de la misma bajo el control de legalidad de la Justicia de Familia, y dar una respuesta de restitución de derechos dentro de un plazo legal determinado.

Sin un órgano superior jerárquico que dirima estos conflictos de competencia, el dictado de medidas de protección excepcional de derechos puede demorarse indefinidamente hasta tanto se arribe a un acuerdo entre el CDNNyA de la Ciudad y el Servicio Local/Zonal en cuestión.

Ante estas circunstancias, identificamos al menos tres estrategias -todas ellas con resultados insuficientes- que los la DNyA y el CDNNyA de la CABA desarrollan para continuar la intervención, sin por ello asumir formalmente las responsabilidades correspondientes a la autoridad de aplicación.

La primera consiste en contar con centros de noche que -a diferencia de un dispositivo convivencial- no requieren del dictado previo de una medida de protección excepcional para el ingreso, lo que habilita a dar alojamiento a los/as chicos/as sin requerir la intervención formal inmediata del Servicio Local o Zonal. La contracara de esta "solución" es que los centros de noche son espacios de mayor informalidad, reciben menos supervisiones por parte de los organismos de control y, sin seguimiento sistemático de la situación de estos lxs adolescentes, los acompañamientos suelen ser más laxos y circunscribirse a un objetivo de reducción de daños.

La segunda estrategia consiste en llegar a un acuerdo por el cual el Servicio Zonal de la Provincia "toma la medida" asumiendo la responsabilidad jurídica de la internación y la Dirección de Niñez de la CABA "otorga el recurso", asumiendo el "costo económico". Los/as entrevistados/as indican que en estos casos se verifican grandes dificultades de los servicios locales de provincia para dirigir una estrategia de trabajo (revinculación /fortalecimiento familiar, etc) en tanto el niño o niña se encuentra alojado en un dispositivo distante del lugar de residencia de su grupo familiar, y que, por lo tanto, los equipos técnicos de los dispositivos convivenciales -encargados de ejecutar estas estrategias- son reticentes a aceptar a niños/as en estas condiciones.

La tercera estrategia, -reservada para casos de mayor urgencia- consiste en solicitar a la justicia nacional con competencia en cuestiones de familia que dicte una medida cautelar ordenando la institucionalización del niño/a, hasta que el Servicio Local/Zonal correspondiente tome intervención en el caso. Entendemos que ello constituye una forma de intervención judicial que fue prohibida por la ley 26061, que en sus "Disposiciones Complementarias" deroga la medida cautelar de Protección de Persona NNyA, previstas en los arts. 234 a 237 del CPCN, y circunscribe la función del poder judicial al control de la legalidad de las medidas excepcionales que debe dictar el órgano administrativo.

Reflexiones finales

Intentamos dejar planteados algunos desafíos pendientes para que las intervenciones realizadas por efectores de distintas jurisdicciones de la Región Metropolitana de Buenos Aires puedan confluir, cuando ello resulte necesario, como elementos de un mismo sistema de protección integral de derechos bajo los principios de integralidad y corresponsabilidad. Vimos que en la actualidad el esfuerzo de los actores no siempre es suficiente para superar la fragmentación del sistema, y las divisiones administrativas que organizan las políticas públicas devienen en ocasiones verdaderas fronteras y límites para el acceso a derechos de los NNyA.

Referencias bibliográficas

- Anzorena, M. Laura (2016). "Abordajes inter-jurisdiccionales en programas para niño/as en situación de calle", ponencia presentada en II Biental Iberoamericana de Infancias y Juventudes. Universidad de Manizales, Colombia, Nov. 2016
- CDNNyA (2007). "Niños, Niñas y Adolescentes en las Calles de la Ciudad de Buenos Aires. Informe Técnico" Dirección General de Políticas y Programas. Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Dirección General de Niñez. Subsecretaría de Promoción Social. Ministerio de Desarrollo Social. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- DGEyC GCBA (2013). La atención a niñas/os y adolescentes en situación de calle de la Ciudad de Buenos Aires. Informe de resultado N° 561. Dirección General de Estadísticas y Censos. GCBA Julio de 2013
- García Silva, Rodolfo (2008). "La salud de niños y adolescentes en situación de calle: once y constitución", en Panaia, Marta Sociología del riesgo. Accidentes de trabajo en el sector informal, Buenos Aires, Ed. Miño y Dávila.
- García Silva, Rodolfo (2014). Los chicos en la calle. Llegar, vivir y salir de la intemperie urbana, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- García Silva, Rodolfo; Gentile, M. Florencia; Anzorena, M. Laura (2015). "Programas de abordaje institucional de niños, niñas y adolescentes en situación de calle en Argentina", Informe de Investigación, UNGS – SENAF. Inédito.
- García Silva, Rodolfo (2011). "Riesgo y Cuerpo en los niños de la calle"; en Marta Panaia (comp.) Trabajos, cuerpos y riesgos (pp. 75-120). Buenos Aires: Ed. Luxemburg.
- GCABA (2007). Censo niños, niñas y adolescentes en las calles de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: Dirección General de Gestión de Políticas e Investigación – Dirección General de Gestión de Políticas y Programas – Consejo de derechos de Niños, Niñas y Adolescente – Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
- GCABA (2008). Censo niños, niñas y adolescentes en las calles de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: Dirección General de Gestión de Políticas e Investigación – Dirección General de Gestión de Políticas y Programas – Consejo de derechos de Niños, Niñas y Adolescente – Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
- Gentile, Florencia (2006). La infancia en la calle. Experiencia de vida en las calles en los chicos de una institución de asistencia en Buenos Aires, Tesis de master en Sociología en la École de Hautes Études en Sciences Sociales, Paris.
- Gentile, Florencia (2015). La niñez en los márgenes, los márgenes de la niñez. Experiencias callejeras, clasificaciones etarias e instituciones de inclusión en niños/as y jóvenes del AMBA, Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires
- Lezcano, Alicia (2002). Condiciones de vida y laborales de los niños y adolescentes que transitan la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ciudad de Buenos Aires. GCBA.
- Pojomovsky, Julieta; Gentile, Florencia y Cillis, Natalia (2008): Cruzar la calle. Niñez y adolescencia en las calles de la ciudad Tomo 1 y 2. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- UNICEF - OIM (2004). Informe sobre trabajo infantil en la recuperación y reciclaje de residuos. Disponible en: <http://www.unicef.org/argentina/spanish/informetrabajoinfantil.pdf>