

# FUNCIONAMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN EXTREMA VULNERABILIDAD SOCIAL EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES.

## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	2
CASO TESTIGO .....	3
MARCO TEÓRICO Y LEGAL .....	3
SOBRE LOS NNYA EN SITUACION DE CALLE .....	12
SOBRE EL SISTEMA DE INFORMACIÓN DEL CONSEJO DE DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES .....	16
ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS DIRIGIDOS A LOS NNYA EN SITUACIÓN DE CALLE .....	20
ANÁLISIS PRESUPUESTARIO .....	21
DISPOSITIVOS DE ALOJAMIENTO DESTINADOS A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES .....	22
PARADORES .....	25
HOGARES .....	25
ANÁLISIS DE LOS DATOS, ESTADÍSTICAS Y CENSOS (ESTIMACIONES) .....	29
CONCLUSIONES .....	35

## INTRODUCCIÓN

Para elaborar un informe sobre el funcionamiento de las políticas públicas destinadas a niños, niñas y adolescentes en extrema vulnerabilidad social en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se procedió a trabajar con la información oficial publicada por el Gobierno de la Ciudad, el trabajo realizado por el Centro de Atención de la Niñez, Adolescencia y Género, informes elaborados por la Auditoría de la Ciudad y un caso testigo de una adolescente cuya identidad permanecerá anónima.

El mencionado caso testigo reflejó una preocupante realidad: la ineficacia de las políticas públicas dirigidas a Niños, Niñas y Adolescentes<sup>1</sup> en situación de calle y de extrema vulnerabilidad. Razón por la cual esta Adjuntía de la Defensoría de la Ciudad de Buenos Aires comenzó a elevar pedidos de informes (a través del Centro de Atención de Niñez, Adolescencia y Género de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires) al Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat para que se le explique respecto de censos realizados, personal afectado a los diferentes programas, cantidad de presupuesto destinado a tales fines, equipamiento, programas de capacitación, de la Dirección General de Niñez y Adolescencia y todo lo pertinente para profundizar respecto del estado de situación.

Así mismo, con la información presupuestaria 2016/2017, se analizó la partida asignada a la Dirección antes mencionada y a partir de ello se analizaron los objetivos generales del área, su ejecución y consiguiente cumplimiento en general. En términos de análisis de eficiencia y eficacia se analizó la ejecución presupuestaria.

En este mismo sentido, se observó el funcionamiento el Observatorio del Sistema de Protección Integral de Derechos de NNyA (SIPROID) creado en el 2013, por la resolución N.º 831 del Consejo de los Derechos de NNyA, con el objeto de generar información actualizada, confiable y comparable sobre el Sistema de Protección de Derechos de NNyA en la jurisdicción de la Ciudad que sirva como herramienta para el análisis y para la elaboración de propuestas en consonancia con la Convención sobre los Derechos del Niño y el resto de Convenciones sobre Derechos Humanos. En base a los fines establecidos se evaluó su desempeño de acuerdo con los objetivos planteados en los presupuestos del año 2016 y 2017.

Los análisis efectuados conllevan a brindarle a esta Adjuntía una visión general de las políticas públicas destinadas a los NNyA en estado de extrema vulnerabilidad social desde que se encuentran en la calle hasta su eventual ingreso al sistema de protección del Estado y a partir de allí se vislumbra cómo son tratados y respecto de esto si sus derechos son efectivamente restituidos y en qué medida.

El objetivo de la Defensoría Adjunta es claro: delimitar los derechos de los NNyA plasmados en la legislación vigente y a partir de allí denotar la desidia y la falta de interés del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en la aplicación y ejecución de políticas públicas

---

<sup>1</sup> De aquí NNyA.

destinadas a los casos de NNyA en situación de calle, y consecuentemente, **reconocer su responsabilidad** a la hora de **generar** la efectiva e **inmediata restitución de derechos**.

## CASO TESTIGO

A los 23 días del mes de abril esta Defensoría recepta una denuncia de una adolescente en situación de vulnerabilidad y con una posible problemática de consumo de sustancias psicoactivas quien se encontraba en la intersección de las calles Cobo y Camilo Torres de la Ciudad. Nuestro personal se comunicó de inmediato telefónicamente con el Programa “Buenos Aires Presente” y con el Equipo Móvil de Niñez. De esta comunicación se da la primera problemática siendo que se tuvo que reiterar debido a la falta de comprensión del registro de casos del personal de los diferentes turnos razón que impedía dar una respuesta clara al caso planteado.

Asimismo, se estableció contacto telefónico con el Consejo de los Derechos de NNyA, organismo que señaló que le había llegado información del caso en el marco de un correo electrónico que habría remitido el Centro de Admisión y Derivación de ese mismo Consejo a su cargo, por lo que se solicitó establecer una nueva comunicación al día siguiente a fin de recabar más información. Siguiendo con las indicaciones, en el marco de una nueva comunicación telefónica, se indicó que debíamos contactarnos directamente con el Centro de Admisión y Derivación.

Se procedió en consecuencia y se nos informó que la joven ingresó con fecha 22 de abril de 2017, permaneciendo alojada en el mismo durante 12 horas; destacándose, además que en una entrevista con profesionales del referido Centro la joven habría manifestado que regresaría a su domicilio. Luego de esta comunicación y con el correr de los días esta Defensoría realizó reiteradas gestiones tendientes a indagar su intervención en el presente caso ante el Equipo Móvil de Niñez del Programa “Buenos Aires Presente”, ante la Guardia Jurídica Permanente y ante Equipo de Intervenciones Especiales, ambas reparticiones dependientes de ese Consejo de los Derechos de NNyA.

Desde el Equipo Móvil de Niñez informaron que los tres equipos de manera rotativa se presentaron en el lugar denunciado en reiteradas oportunidades sin dar con el paradero de la joven. Además, informaron que por protocolos internos no podían ingresar al barrio a fin de localizarla y estiman que si la adolescente estuviera en las zonas aledañas al visibilizar los equipos móviles se daría a la fuga. Respecto del Equipo de Intervenciones Especiales se nos informó que no habían tomado intervención en el caso ya que la solicitud debía ser incoada por una Defensoría Zonal o la Guardia Jurídica Permanente; esta última nunca tomó la debida intervención en el caso.

## MARCO TEÓRICO Y LEGAL

En el presente apartado se desarrollan los conceptos y definiciones necesarios para poder comprender en profundidad no sólo las características de la población a analizar y su problemática, sino también la responsabilidad del Estado en esta materia. Nos referiremos a los NNyA en estado de extrema vulneración social y dentro de ellos a quienes pasan gran parte de su día en calle o viven en ella.

En nuestro país se ratificó y aprobó la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (Ley 23.849) que establece *se entiende por niño a todo ser humano desde el momento de su concepción y hasta los 18 años*. “Ser niño o niña no es ser ‘menos adulto’, la niñez no es una etapa de preparación para la vida adulta, la infancia y la adolescencia son formas de ser persona y tienen igual valor que cualquier otra etapa de la vida”. Todos los niños y niñas nacen con el mismo derecho inalienable a gozar de un comienzo saludable en la vida, de una educación y de una infancia segura y protegida; en suma, de todas las oportunidades básicas que se traducen en una vida adulta productiva y próspera.

“Unicef (Naciones Unidas) distingue la existencia de dos grupos: los “niños en la calle” y los “niños de la calle”. En el primer grupo se encuentran aquellos Niños, Niñas y Adolescentes que, si bien trabajan en la calle, mantienen sus lazos familiares y aunque pasen tiempo lejos de ellos consideran que tienen un hogar. El segundo grupo, en cambio, está representado por las niñas/os y adolescentes sin hogar que tienen sus vínculos familiares rotos, ya sea porque fueron abandonados o ellos mismos decidieron alejarse de sus familias. Estas niñas/os y adolescentes juegan, comen, trabajan y duermen en la calle, dependiendo íntegramente de sí mismos y de su capacidad de sobrevivir. Claramente se advierte que es el grupo más vulnerable y generalmente adoptan como estrategia de vida conductas delictivas, son las primeras víctimas de la prostitución, la drogadicción, etc. Para nombrarlos se utiliza el término “chicos en situación de calle” debido a que “chicos de la calle” se entiende que profundiza la discriminación que ya existe sobre estos chicos e induce a pensar que el “ser de la calle” es una condición “natural inmodificable”, casi como ser alto o bajo, en lugar de ser advertida como una condición que puede y debe ser modificada.”

La Convención de los Derechos del Niño –ratificada por la República Argentina en 1990 y con jerarquía constitucional en virtud del artículo 75 inc. 22 de la Constitución Nacional– reconoce a los NNyA como sujetos de derechos que gozan no sólo de los derechos humanos básicos sino también de derechos propios por su condición de niños. Nuestro país se comprometió a adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole que resulten necesarias para dar efectividad a los derechos consagrados en la Convención y a asegurar su aplicación en su jurisdicción sin distinción alguna; así, en todas las medidas que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que deberá atenderse será el interés superior del niño<sup>2</sup>.

A fin dar cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos, el Congreso Nacional sancionó -en el año 2005- la Ley Nacional N.º 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, norma que vino a armonizar la legislación interna

<sup>2</sup>Convención sobre los Derechos del Niño, art. 3.1.

con las disposiciones de la Convención. Los derechos y garantías consagrados por la norma nacional son declarados de orden público, irrenunciables, interdependientes, indivisibles e intransmisibles<sup>3</sup> y se estableció que las políticas públicas deben garantizar con absoluta prioridad el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Esta prioridad absoluta implica: protección y auxilio en cualquier circunstancia; prioridad en la exigibilidad de la protección jurídica cuando sus derechos colisionan 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 y preferencia de atención en los servicios esenciales<sup>4</sup>.

En ese marco, se definió al interés superior del niño como la máxima satisfacción, integral y simultánea de sus derechos y garantías<sup>5</sup> y se creó un sistema destinado a la protección integral de la niñez y la adolescencia, conformado por todos aquellos organismos, entidades y servicios dirigidos a la protección, resguardo y restablecimiento de sus derechos; pasando de la disposición judicial tutelar a la adopción de medidas de protección de derechos a cargo de órganos administrativos, con control judicial posterior. Para la implementación de este nuevo sistema de protección en las respectivas jurisdicciones, los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires debían designar a las autoridades administrativas de protección de derechos en el ámbito local; y el Gobierno Nacional debía acordar la transferencia necesaria de los servicios de atención directa de la infancia y sus correspondientes recursos<sup>6</sup>.

En el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, esta transferencia se efectivizó por medio de la Ley Local N.º 2.339<sup>7</sup>, que aprobó el acta acuerdo celebrada entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta nueva normativa dispuso la designación del Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>8</sup> –por sí o a través de las Defensorías Zonales–, como el organismo que adopta las medidas individuales de protección establecidas en la legislación vigente. Asimismo, se identificó al entonces Ministerio de Derechos Humanos y Sociales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (actual Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano) como la autoridad de ejecución programática de las políticas públicas sociales de infancia y adolescencia.

En este sentido, cabe mencionar que la Ciudad fue una de las pioneras en la materia y que, previo a la sanción de la Ley Nacional N.º 26.061, la Ley Local N.º 114<sup>9</sup> ya había dispuesto la creación del CDNNyA, organismo que integra el área de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad y tiene a su cargo las funciones que le incumben a esta jurisdicción en materia de promoción y protección integral de los derechos de NNyA; de hecho, su artículo 60 ya

<sup>3</sup>Ley Nacional N.º 26.061, art. 2.

<sup>4</sup> Ley Nacional N.º 26.061, art. 5. En igual sentido, la Ley local n.º 114 consagra la “garantía de prioridad” que deberá asegurarse a niños, niñas y adolescentes (art. 8).

<sup>5</sup>Ley Nacional N.º 26.061, art. 3.

<sup>6</sup>Ley Nacional N.º 26.061, art. 70.

<sup>7</sup>Publicada en el Boletín Oficial de la C.A.B.A. del 15/06/2007.

<sup>8</sup> De aquí CDNNyA

<sup>9</sup>Ley n.º 114, Boletín Oficial (BOCBA) N.º 624 del 03/02/1999; que tiene texto consolidado al 28/02/2014 por la Ley n.º 5454 (BOCBA 4799 del 13/01/2016) que aprueba la versión definitiva del digesto jurídico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

había creado las Defensorías Zonales, como organismos descentralizados de ese Consejo que se distribuyen geográficamente en las distintas comunas de la C.A.B.A. y cuyas competencias se establecen, en principio, por un criterio territorial. Así, al CDNNyA le corresponden un conjunto de atribuciones entre las que se incluyen las medidas de protección integral de derechos y las de protección excepcional de derechos; siendo que, además podrá adoptar medidas de protección excepcional de derechos cuando las niñas, niños y adolescentes estuvieran temporal o permanentemente privados de su medio familiar o en aquellos casos en los cuales su interés superior exija que no permanezcan en ese medio<sup>10</sup>.

Por su parte, el Decreto N.º 415/06, reglamentario de la Ley Nacional N.º 26.061, establece que se entenderá que el interés superior del niño exige su separación o no permanencia en el medio familiar cuando medien circunstancias graves que amenacen o causen perjuicio a la salud física o mental de la niña, niño o adolescente y/o cuando el mismo fuere víctima de abuso o maltrato por parte de sus padres o convivientes y no resultare posible o procedente la exclusión del hogar de aquella persona que causare el daño<sup>11</sup>. De lo expuesto se entiende que las medidas de protección excepcional de derechos deben dictarse una vez agotadas todas las medidas de protección integral posibles y aplicarse según los siguientes criterios: a) permanencia temporal en ámbitos familiares considerados alternativos (mediante la búsqueda e individualización de personas vinculadas a ellos a través de líneas de parentesco o con otros miembros de la familia ampliada o de la comunidad); b) sólo en forma excepcional, subsidiaria y por el más breve lapso posible puede recurrirse a una forma de convivencia alternativa a la de su grupo familiar y se debe propiciar el regreso a su grupo o medio familiar y comunitario<sup>12</sup>.

Adoptada una medida de protección excepcional de derechos por parte del CDNNyA, el Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano deviene en el ejecutor de los programas sociales pertinentes, en coordinación con el organismo de aplicación de la Ley local no 114. Respecto del mencionado Ministerio, cabe destacar que en la órbita de su Subsecretaría de Promoción Social se encuentra la Dirección General de Niñez y Adolescencia.<sup>13</sup> En lo que aquí interesa, dentro de sus responsabilidades primarias se encuentran las de: *“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 el Poder Judicial(...)”* y *“(...)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, a través de circuitos y actividades de atención directa, tanto en la calle, como en centros institucionales propios y bajo convenio(...)”*<sup>14</sup>. Para los fines que se propone, la Dirección General de NNyA cuenta con cuatro Gerencias Operativas; interesa en particular la Gerencia Operativa de “Atención Integral a la Niñez y Adolescencia en Situación de

<sup>10</sup>Ley Nacional N° 26.061, art. 39; Ley local n° 114, art. 36.

<sup>11</sup>Decreto n° 415/06, art. 39.

<sup>12</sup>Ley Nacional N° 26.061, art. 41.

<sup>13</sup>La estructura orgánico funcional del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano de la Ciudad fue reformada recientemente por las Leyes nros. 5460 y 5503 y los Decretos nros. 363/15, 400/15, 141/16 y 399/16.

<sup>14</sup>Decreto n° 399/16, Anexo II.



Vulnerabilidad Social”, en cuya órbita se encuentran los hogares convivenciales, los convivenciales maternos, los de atención especializada y los paradores.

Siguiendo con el análisis de la Convención sobre los Derechos del Niño podemos agregar que se establece que los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar tienen derecho a la protección y asistencia especiales del Estado<sup>15</sup> y consagra que los Estados Partes deberán asegurar “(...) que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada(...)”<sup>16</sup>

Por su parte, la Ley local N.º 114 dispone que los organismos de atención que desarrollen programas o servicios de atención a niños, niñas y adolescentes deben: “(...) brindar a los niños, niñas y adolescentes atención personalizada y en pequeños grupos evitando en todos los casos el hacinamiento y la promiscuidad; [y] ofrecer instalaciones físicas en condiciones adecuadas de habitabilidad, higiene, salubridad, seguridad y respeto a la intimidad y privacidad de cada persona”<sup>17</sup>. Respecto de las condiciones de habilitación y funcionamiento de los establecimientos u organismos de atención para el cuidado de niños/as y adolescentes <sup>18</sup> la normativa establece cuatro modalidades de atención, las responsabilidades de cada organismo en la fiscalización de las instituciones, los requisitos para la solicitud de la habilitación, las condiciones generales de funcionamiento, habitabilidad y seguridad así como también otras cuestiones relevantes relativas a la capacidad de los dispositivos, al personal de los mismos y a la documentación de la que deberán disponer.

Cabe mencionar que en su art. 2º la ley 2.881 dispone que: “Son materia de control de la Agencia Gubernamental de Control las condiciones edilicias, sanitarias, seguridad y funcionamiento(...)”, y a continuación, consagra que “es de exclusiva competencia del Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la fiscalización de todas aquellas cuestiones relativas al proyecto institucional, el abordaje metodológico propuesto por la institución, la atención de los niños, niñas y adolescentes albergados, la idoneidad y el desempeño del personal y la documentación detallada en el Código de Habilitaciones y Verificaciones, punto 9.5.3.6.1 g), 9.5.3.6.2 y 9.5.3.6.3”. Finalmente, establece que: “Son competencia de la Dirección General de Niñez y Adolescencia, la supervisión y el monitoreo de la atención brindada a las niñas, niños y adolescentes, por los hogares de niñas, niños y adolescentes, pertenecientes a organizaciones de la sociedad civil, que haya suscripto convenio con el Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”

El Gobierno de la Ciudad, a través del CDNNyA, resume el accionar para la restitución de derechos de NNyA según tres niveles de intervención aquí detallados:

<sup>15</sup>Convención sobre los Derechos del Niño, art. 20, inc. 1.

<sup>16</sup>Convención sobre los Derechos del Niño, art. 3, inc. 3.

<sup>17</sup>Ley local N° 114, art. 72.

<sup>18</sup>Reguladas por la Ley n° 2.881

1. *Trabajamos directamente con los niños, niñas y adolescentes en situación de calle a través de:*
  - a. *Un equipo de operadores que recorre a diario las calles de la Ciudad, actúan en zonas críticas conteniendo y atendiendo las necesidades particulares de cada niño/a o adolescente, al mismo tiempo que les dan a conocer las distintas alternativas disponibles para salir de su situación de calle.*
  - b. *Un centro de día (CAINA): se trata de un espacio de trabajo diurno destinado a que los niños/as y adolescentes que trabajan, viven o deambulan en la calle puedan ir elaborando estrategias que contribuyan a que de a poco se alejen de la misma.*
  - c. *Paradores y hogares de tránsito: son espacios de contención creados para que los niños/as y adolescentes puedan atender sus necesidades básicas mientras el Gobierno de la Ciudad trabaja en una solución definitiva para su situación de vulnerabilidad social.*
2. *Trabajamos a través de hogares propios de atención integral para niños/as y adolescentes, al igual que a través de hogares bajo convenio con organizaciones no gubernamentales. Nuestro objetivo es brindarles a los niños/as y adolescentes una atención integral hasta tanto puedan ser superadas las situaciones por las cuales fueron derivados.*
3. *Trabajamos el “proceso de egreso” de los niños/as y adolescentes a través de diferentes alternativas de “desinstitucionalización” como por ejemplo adopción, regreso a la familia de origen o referentes afectivos, acogimiento y proyectos de auto valimiento, entre otros.<sup>19</sup>*

Descripción de los programas y dependencias:

### **Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes:**

El Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes es el organismo del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires encargado de promover y proteger el cumplimiento de los derechos de las chicas y chicos de la Ciudad. Ya previsto en la Constitución local, fue creado por la Ley 114 e incorpora plenamente la Convención Internacional de los Derechos del Niño, garantizando su plena vigencia en todo el territorio de la Ciudad.

Servicios y programas

El área centralizada está compuesta por diferentes programas:

---

19

<http://www.buenosaires.gov.ar/desarrollohumanoyhabitat/ninezyadolescencia/acogimiento/vulnerabilidad-social>



Línea 102: Es la Línea de promoción y asesoramiento sobre los derechos de los chicos y chicas de la Ciudad de Buenos Aires abierta a que todas las personas llamen cuando lo crean conveniente.

Funciona las 24 hs horas del día, los 365 días del año, es un servicio telefónico gratuito que recibe todo tipo de consultas que involucren a niñas, niños y adolescentes hasta 18 años.<sup>20</sup>

- Guardia Jurídica Permanente: La Guardia Jurídica Permanente interviene en toda situación urgencia y emergencia en donde los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes se encuentren comprometidos.
- Departamento Registro de Publicación y Búsqueda de Chicos Perdidos: Tiene como objetivo la búsqueda de NNyA cuyo paradero es desconocido por sus progenitores y/o responsables, y la localización de familiares o de niños hallados sin datos identificatorios.
- Departamento Registro Único de Aspirantes a Guarda con fines Adoptivos (RUAGA): La adopción es una institución que tiene como objetivo restituir el derecho de los niños, niñas y adolescentes a tener una familia. El RUAGA tiene como principal función evaluar a los postulantes a guarda con fines adoptivos domiciliados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a fin de inscribir a los admitidos en nómina única de aspirantes.
- Departamento Contra Toda Forma De Explotación: Tiene como objetivo garantizar el acceso a las políticas públicas de los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en alguna situación de trabajo infantil, pornografía infantil, explotación laboral, explotación sexual y trata con ambos fines.
- Departamento de Restitución Internacional: La intervención del Departamento se lleva a cabo ante requerimientos efectuados de manera espontánea por progenitores o familiares de NNyA extranjeros con residencia en la Ciudad de Buenos Aires o que están en tránsito en ella, y ante la vulneración de algún derecho de esta misma población.
- Departamento de Fortalecimiento, Promoción y Protección Integral de Jóvenes en Conflicto con la Ley: Las funciones de este departamento son las de garantizar a los niños, niñas y adolescentes infractores de la ley penal el acceso pleno en el ejercicio de sus derechos, independientemente de la situación jurídica en la que se encuentren, así como realizar acciones específicas tendientes a lograr su egreso de los institutos penales.
- Departamento de Intervenciones Especiales: El DIE interviene a pedido de otras áreas del CDNNyA en aquellas situaciones de amenaza o vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes que requieran de una intervención puntual para el acompañamiento y/o ejecución de la estrategia diseñada.
- Departamento de Asignaciones para el Sostenimiento de Estrategias: Tiene como objetivo efectuar transferencias económicas directas a niños/as y adolescentes en el marco de una estrategia de restitución de derechos, únicamente a través de la gestión de un servicio centralizado o descentralizado del CDNNyA.
- Departamento de Capacitación, Promoción y Participación Ciudadana: Desarrolla actividades de actualización técnica y profesional y diversas capacitaciones para el personal del Consejo y del GCBA. Asimismo, organiza talleres de promoción de derechos y difusión de la Ley 114 en Escuelas de Nivel Medio, Primaria e Inicial y en Organizaciones de la Sociedad Civil de la CABA.

<sup>20</sup> <http://www.buenosaires.gob.ar/cdnnya/linea102>

- Centro de Atención Transitoria: Es un centro de puertas abiertas que alberga a niños/as y adolescentes quienes tras una vulneración de derechos, requieren alojamiento transitorio y la permanencia de los niños, niñas y adolescentes es voluntaria.
- Unidad Técnica de Medidas de Protección Contra la Violencia: Se propone ser una instancia de coordinación, soporte, trabajo y enlace con los dispositivos especializados en la temática.
- Seguimiento en Comunidades Terapéuticas: El equipo de la unidad tiene como objetivo realizar una evaluación de la situación integral del joven, y en casos de vulneración de derechos se deriva a una Defensoría Zonal a efectos que se trabaje la restitución de los mismos.
- Registro de Organizaciones No Gubernamentales: En el Registro de ONGs, creado por el Art. 74º de la Ley 114, deben inscribirse todas las organizaciones de la sociedad civil que hayan obtenido su personería jurídica y tengan como objeto el trabajo sobre temáticas vinculadas a los derechos de NNyA.
- Dirección de Relaciones y Procedimientos Interinstitucionales: Esta Dirección se relaciona con organismos de protección de derechos de otras jurisdicciones, en especial la Provincia de Buenos Aires, con el objeto de acordar estrategias tendientes al reconocimiento y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.
- Departamento de Acciones Centralizadas: Es una unidad de apoyo técnico al resto de los servicios y áreas del Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes que tiene como objeto fortalecer la implementación de estrategias de reinserción socio- comunitaria y desinstitucionalización de niños, niñas y adolescentes.

El área descentralizada está compuesta por las Defensorías Zonales.<sup>21</sup>

Observatorio del Sistema de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (SIPROID)

Creado por el CDNNyA.

La misión y objetivo principal de este programa es constituirse en orientación y soporte del conjunto de acciones que realiza el Consejo en la promoción y protección de derechos. En este programa se incluyen las actividades vinculadas con el funcionamiento central del organismo. Esto involucra las acciones de la Dirección Ejecutiva, del Plenario, la Dirección General Legal, Técnica y Administrativa, el Observatorio del Sistema de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (SIPROID) y la Auditoría. Es decir, que incorpora las funciones de la conducción Institucional y también las de asesoramiento en materia jurídica, estadística y comunicacional. También se incluyen las funciones relacionadas con la gestión y administración de los recursos humanos, financieros, materiales y el control de la legalidad de los actos administrativos, y los insumos necesarios para las tareas, así como el control interno de la gestión.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> <http://www.buenosaires.gob.ar/cdnnya/el-consejo>

<sup>22</sup> Presupuesto Jefatura de Gobierno 2017

## **Dirección General de Niñez y Adolescencia**

Dependiente de la Subsecretaría de Promoción Social, dependiente del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat.

En el marco del sistema de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes y en cumplimiento de la Ley 26.061 a través del programa se brinda protección y asistencia a niñas, niños y adolescentes -hasta los 18 años de edad- que se encuentran en situación de vulnerabilidad social, para garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de sus derechos, protegiéndolos contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual.

Esto se realiza mediante el diseño, implementación y monitoreo de circuitos y programas de atención directa tanto en calle como en dispositivos institucionales propios y conveniados para toda niña, niño y adolescente que se encuentre en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, coordinando estas acciones con el Consejo de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y demás organismos y Poderes del Estado, en consonancia con la Ley 114/98.

El programa posee tres modalidades de intervención:

a) Equipo Móvil: El objetivo general de trabajo del equipo de operadores de calle, es generar alternativas a la situación de calle teniendo en cuenta que los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en dicha situación son el resultado de un proceso complejo en el que participan diversos factores (singulares, familiares, comunitarios, económicos y sociales).

b) Centros de Atención: Esta actividad incluye distintas modalidades de dispositivos, entre ellos encontramos:

- Centros de día / noche: espacios de trabajo destinados a que los niños/as y adolescentes que trabajan, viven o deambulan en la calle puedan ir elaborando estrategias que contribuyan a que de a poco se alejen de la misma.

- Paradores y Hogares de Tránsito (propios y conveniados): espacios de contención creados para que los niños/as y adolescentes puedan atender sus necesidades básicas mientras el Gobierno de la Ciudad trabaja en una solución definitiva para su situación de vulnerabilidad social.

- Hogares (propios y conveniados): espacios de atención integral para niños/as y adolescentes. Nuestro objetivo es brindarles a los niños/as y adolescentes una atención integral hasta tanto puedan ser superadas las situaciones por las cuales fueron derivados.

c) Estrategias de Egreso: incluye distintos programas tendientes al egreso de niñas, niños y adolescentes de los Hogares (Lazos, Mi Lugar).<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Presupuesto Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat 2017

## SOBRE LOS NNYA EN SITUACION DE CALLE

Según un estudio realizado por el CAINA<sup>24</sup> la presencia de NNYA en las calles responde a una multiplicidad de factores; entre ellos como preponderante, la situación familiar violenta que los obliga a buscar en las calles un espacio de contención. Así expresa: “Vivir, trabajar o simplemente deambular en las calles de la ciudad connota innumerables peligros de morbimortalidad para los niños, niñas y adolescentes que están en esa situación. Las condiciones de vida que deben soportar, las dificultades para conservar la higiene, el consumo de drogas, los accidentes callejeros, la mala alimentación, las *inclemencias del tiempo, los abusos sexuales y violaciones, las riñas y lesiones entre ellos/as y con la policía – entre otras- exigen contemplar con seriedad la problemática de la salud para esta población y en este contexto*”<sup>25</sup>

En los datos aportados en la investigación con respecto a los motivos<sup>26</sup> por los cuales abandonaban su hogar se observó:

- De cada 10 chicos/as, 4 esgrimieron haber abandonado el ámbito familiar por diversos problemas de violencia, donde se incluyen golpes, maltrato o situaciones de acoso/abuso sexual incestuoso.
- De cada 10 chicos/as, 3 reconocieron que los motivos económicos fueron los que los llevaron a abandonar el hogar. Este porcentaje asciende al 52% en aquellos casos en los cuales comentaron que ningún integrante del hogar tenía trabajo.

La mención de la situación económica, aunque en forma fluctuante, fue incrementando su relevancia a lo largo de los años en los que se efectuaron las entrevistas, verificándose un pico entre 2001 y 2002. De esta forma, se observa un paralelo entre la problemática que sufren los hogares de estos niños/as y la exacerbación de la crisis a nivel país. Es así como, en 2001, el 43% de los chicos/as afirmaron que se fueron de sus casas por las múltiples carencias económicas, mientras que, durante los 10 años anteriores, la referencia a esta problemática como motivo de salida del hogar, nunca había superado el 30%. A partir de esa fecha, la alusión a la situación económica se mantiene con un elevado nivel de representación, aunque se comprueba un descenso en 2003.

<sup>24</sup> Centro de Atención a los Niños, Niñas y Adolescentes

<sup>25</sup> Situación de niños, niñas y adolescentes en las calles de la Ciudad de Buenos Aires. Informe basado en 1.666 entrevistas realizadas en el Centro de Atención Integral a la Niñez y Adolescencia (CAINA) entre 1991 y 2003.

<sup>26</sup> Ver Tabla 1

<b>Violencia familiar</b> Familia golpeadora/ Abuso - acoso sexual/ Expulsión del hogar	<b>42,2%</b>
<b>Situación económica</b> Falta de dinero/ falta de trabajo de los padres/ Familia en la calle/ hacinamiento/ Necesidad de trabajar tempranamente	<b>30,7%</b>
<b>Conflictivas familiares varias</b> Discusión con padres o sus parejas/ Amenazas/ Separación de los padres/ Adopción ocultada/ Otras conflictivas familiares	<b>23,9%</b>
<b>Aburrimiento/ Aventurerismo</b>	<b>9,9%</b>
<b>Ausencia repentina de madre/ padre</b> Fallecimiento de padres/ Padres presos- internados/ Abandonado	<b>5,9%</b>
<b>Otros</b>	<b>0,5%</b>

BASE ENTREVISTAS: 1.666 chicos/as que asistieron al CAINA entre 1991 y 2003

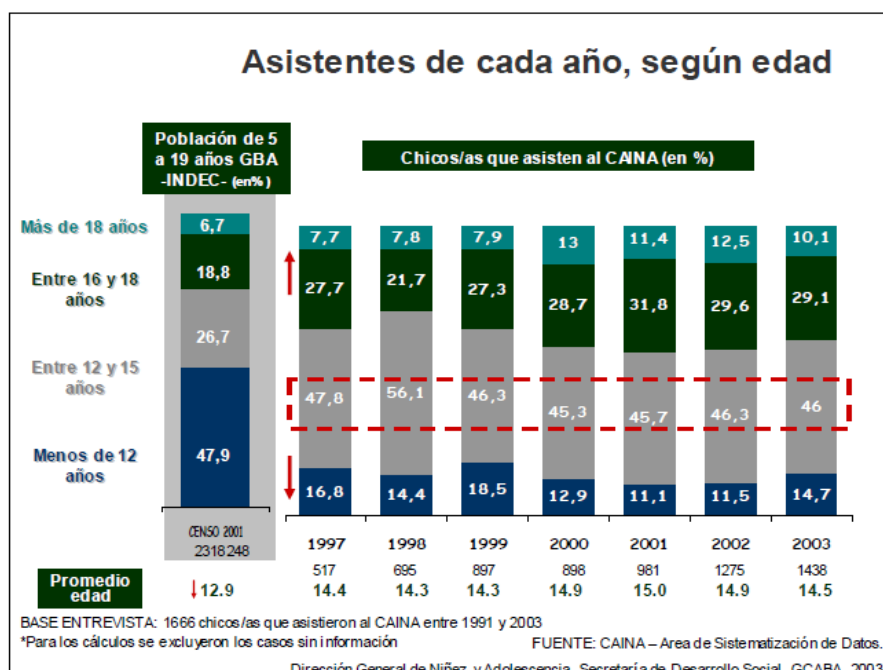
\*Para los cálculos se excluyeron los casos sin información

Base 1.431 - Multiplicidad 1,1

Respecto de la edad<sup>27</sup> de los NNyA al momento de abandonar su hogar se pudo observar:

- Casi la mitad de los chicos y chicas que concurrieron al CAINA tenían entre 12 y 15 años. Se puede observar que a lo largo del tiempo la tendencia se mantiene.
- El 49% de los chicos/as que asisten o asistieron al CAINA afirman haberse ido por primera vez de sus casas hacia la calle, entre los 12 y los 15 años.
- Los más pequeños suelen estar acompañados en la calle por adultos, mientras que quienes concurren al CAINA, gozan de mayor autonomía o asisten con pares o hermanos. A su vez, los más chicos inspiran en la sociedad sentimientos de amparo, compasión y caridad, lo cual les facilita la obtención de recursos, principalmente económicos, en la calle.

<sup>27</sup> Ver Tabla 2



Respecto de los motivos por los cuales se fueron a la calle y cuándo fue la última vez que vieron a su familia:

- La mayor parte de los niños/as que deambulan y/o viven y/o trabajan en las calles de la ciudad de Buenos Aires, regresan a sus hogares en un lapso menor o igual a un mes (71%). Cabe destacar que la mayor proporción de niños/as que vuelven a su casa en un período menor a una semana, manifestaron marcharse por la difícil situación económica (60%) o por aburrimiento (57%).



## Motivos por los que se fueron a la calle según edad y sexo

-respuestas espontáneas-

Última vez que vieron a su familia	Total	Violencia familiar	Situación económica	Conflictivas familiares varias	Aburrimiento	Ausencia de padres
Menos de una semana	47%	40%	60%	41%	57% ↑	33%
Entre una semana y un mes	24%	27%	21%	24%	26%	19%
Más de un mes hasta seis meses	16%	17%	14%	20%	10% ↓	19%
Más de seis meses	13%	16%	5%	15%	8% ↓	28%
	1291	541	416	311	124	67

BASE ENTREVISTAS: 1.666 chicos/as que asistieron al CAINA entre 1991 y 2003

\*Para los cálculos se excluyeron los casos sin información

Parece pertinente, además destacar las problemáticas que el informe plantea que trae aparejada la situación de calle para los NNyA:

- La mayoría de los NNyA que están en la calle **sólo accede al sistema de salud cuando las dolencias son graves** o el dolor se les hace insoportable.
- La **carencia del documento de identidad**, la ausencia de un adulto responsable o referente familiar, el temor a ser denunciados policial o judicialmente pueden convertirse en verdaderos obstáculos e impedir su atención en salud.
- Las patologías que se presentan más frecuentemente en el ámbito callejero están vinculadas con las condiciones de vida, con el dormir entre cartones o frazadas, con las complicaciones para su higiene, que les ocasionan enfermedades en la piel y el tejido subcutáneo como impétigo, pediculosis, escabiosis, dermatitis, micosis e hiperqueratosis en las plantas de pie.
- Como consecuencia de riñas y accidentes que sufren en la calle manifiestan traumatismos diversos, cortaduras, quemaduras, fracturas, esguinces, algunos de los cuales requieren de internación hospitalaria, con las dificultades que esta decisión conlleva.
- Los problemas odontológicos y las patologías respiratorias (gripes, faringitis, broncopatías, neumonías, asma) también son frecuentes. No hay diferencias significativas entre las consultas en salud que realizan los varones con respecto a las mujeres.

- Las situaciones asociadas al embarazo, parto y puerperio, así como la posterior atención de sus bebés, involucran a las adolescentes en una relación de mayor adhesión con el sistema sanitario, si son acompañadas y estimuladas en el cuidado de su salud.
- La maternidad en la adolescencia no constituye en sí misma una situación “de riesgo”. Sin embargo, al asociar la variable edad con la posible “incapacidad” y la sobrevivencia callejera, se refuerza la significación negativa. A partir de la experiencia con estas madres, se ha podido observar que el embarazo puede llegar a constituirse en una oportunidad que les posibilita la salida o el alejamiento de su situación de calle enmarcado en un proyecto de vida diferente, el abandono de prácticas de consumo perjudiciales para su salud y el inicio del cuidado propio y de su bebé.
- En cuanto al **consumo de drogas**, se pudo observar que el 71% de los chicos/as que asistieron al CAINA en el período mencionado, reconoció consumir o haber consumido alguna sustancia. El ámbito callejero se presenta como propicio para el acceso y consumo de drogas. El consumo forma parte del proceso de construcción de una identidad colectiva, de socialización y de integración al grupo. Pero el mismo tiene más que ver con la conducta social que con personalidades toxico-dependientes. De hecho, una vez alejados de la calle suelen suspender el consumo.
- A medida que crecen y que más tiempo permanecen en situación de calle, los niños y adolescentes de ambos sexos, consumen más drogas y más combinaciones realizan. El policonsumo es casi una constante: los chicos y chicas reconocían usar por lo menos dos sustancias de manera alternada o simultánea. Además de las funciones de socialización que éstas cumplen, muchos chicos/as tienen una clara noción sobre los efectos (aún los nocivos) que las distintas drogas generan en ellos y las utilizan según el estado que imaginariamente pretendan alcanzar.

## SOBRE EL SISTEMA DE INFORMACIÓN DEL CONSEJO DE DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Citando a la introducción del censo realizado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en el 2007:

*“El propósito [del] Censo [fue] la obtención de datos confiables que [permitieran] la elaboración de un diagnóstico detallado sobre los chicos observados en las calles de la Ciudad. El diagnóstico constituye un insumo fundamental para la elaboración de políticas para la infancia más vulnerable en la medida en que recoge información básica sobre cantidad de chicos, edad, sexo, situación escolar, procedencia, actividades en la calle, contacto y vínculo familiar. Esta información permite pensar y focalizar las acciones en conjunto, para dar respuestas acertadas en el corto plazo y consolidar un trabajo real de restitución de derechos.”*

A esto podemos agregar que el análisis de situación actual en términos cuantitativos y cualitativos no sólo ayuda a perfilar políticas públicas en el corto y largo plazo sino a analizar la efectividad de las ya implementadas. Tanto es así, que el CDNNyA creó a través de la resolución 831/CDNNYA/13 el Observatorio del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes; parece pertinente destacar dos de sus funciones principales expuestas en el anexo de la misma resolución y sus objetivos:

1. Informes estadísticos a partir de datos primarios y secundarios: Resultados de investigaciones
2. Documentos para la difusión de información conforme a los objetivos a su cargo
3. Objetivos:
  - a. Producir información sobre el sistema de protección integral de derechos a través de la elaboración de proyectos propios, y en articulación con otras áreas, así como del análisis de trabajos desarrollados por otros organismos y organizaciones.
  - b. Promover la incorporación de la perspectiva de derechos humanos de los niños y niñas en el diseño y ejecución de las políticas públicas de protección integral.
  - c. Difundir temas que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de los niños, niñas y adolescentes, así como identificar nuevas problemáticas a abordar.
  - d. Construir un espacio documental sobre el sistema de protección de derechos, que tenga en cuenta tanto las problemáticas que debe abordar como las políticas públicas de niñas, niños y adolescentes.
  - e. Construir un sistema de información con indicadores sociales y de derechos que dé cuenta de la situación de las niñas, niños y adolescentes y que sea compatible y comparable con otros indicadores existentes en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Además de la generación de información por parte del organismo, cada unidad dentro de la estructura de la CDNNyA cuenta con datos sensibles que para poder ser tabulados y clasificados deben ser procesados de la manera correcta. El sistema de información que se utilice en cada una de las dependencias, más específicamente las que se analizan en este informe en particular (108, Equipo Móvil, CAINA, paradores, hogares) son fundamentales para elevar la calidad de las prestaciones. Contar con información procesada en tiempo y forma de los datos relevados, ayuda a comprender el impacto de las políticas aplicadas y las variaciones que se generan en la población, además de dar alerta de nuevas situaciones que se generen.

La Defensoría del Pueblo como órgano de control, a fin de cumplimentar su misión constitucional que es la de la defensa, protección y promoción de los derechos humanos, posee la potestad de solicitar información a diferentes organismos públicos, sobre su

funcionamiento, partidas presupuestarias, personal empleado en las políticas, motivos por los que se publica o no cierta información, entre otras.

La Ley N.º 3706 de la Ciudad de Buenos Aires en su art. 4, inc. k, establece como deber del Estado: *“La realización de un relevamiento anual de las personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle con información desagregada que posibilite un diagnóstico y fijar políticas puntuales para los distintos subgrupos. Se promoverá la elaboración del diagnóstico con la participación de expertos en la materia, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil integradas o no por personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle”*. Se destaca que se requiere **desagregado**, es decir, no sólo contar con un número de cantidad de personas que debe relevar información significativa para la toma de decisiones, sino también delimitar y especificar subgrupos para un mejor análisis e implementación de políticas públicas con el enfoque que estos necesitan; bien podría, alguno de estos subgrupos ser *niños, niñas y adolescentes*, aunque no sean el objeto principal de dicha ley.

Referente al tema en cuestión nos encontramos con el siguiente panorama:

1. El censo anual de personas en situación de calle realizado por el Gobierno de la Ciudad en el año 2017 a fin de cumplimentar con la ley antes citada no cuenta con los datos desagregados.

Esta adjuntía no sólo fue veedora de dicho proceso, sino que participó activamente de la recolección de datos por lo que realiza las siguientes observaciones:

- i. No se contaba con la cantidad de personal suficiente para la realización del relevamiento.
- ii. No se registraron la totalidad de las cuadras separadas por cuadrícula para constatar la existencia de personas en situación de calle en toda la Ciudad.
- iii. No se efectuaron censos de zonas como villas, estaciones de tren, interiores de bancos, en suma, lugares de difícil acceso.

Por lo expuesto, se desprende que los resultados de dicho relevamiento no comprenden los datos reales de la cantidad de personas en situación de calle, ni tampoco los datos se encuentran desagregados ni son de acceso público. Estos resultados aportados al adjunto participante de manera directa como veedor fueron de 876 personas en situación de calle.

2. Respecto al censo específico de NNyA se puede observar que el último realizado fue en el año 2009. No contando con datos posteriores a dicha fecha. Se cuenta con la información relativa al ingreso de los NNyA al centro de día CAINA, pero no se cuenta con información de qué sucede con ellos al dejarlo; si participan de algún programa de asistencia del Estado o regresan a la calle, cuándo pueden regresar a su familiar y ámbito comunitario, cuántos van a un hogar y/o son institucionalizados.

3. Como dato observable se puede agregar que, a través del caso testigo al que hemos referido, el sistema de llamados 108, que canaliza la información de NNyA en situación calle, no lleva registros de los llamados recibidos en forma digital. Según comentarios expresos del personal trabajan con un cuaderno donde anotan los llamados con un número de orden; incluso, tal como se declaró en varios llamados, hubo quejas de “*letra ilegible*” a fin de poder revisar un caso telefónico ya denunciado.
4. Respecto del mencionado SIPROID no se han encontrado informes o estudios relativos al tema. La última investigación relativa a la temática puntual de situación de calle fue emitida por el CAINA en 2006.

Ante este estado de situación y las dificultades para poder realizar un análisis detallado a raíz de la falta de información publicada y la existente incompleta, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, a través del Centro de Atención a la Niñez, Adolescencia y Género efectuó un pedido de informes en el cual se pidió, a grandes rasgos, lo siguiente:

1. Indicar los subprogramas, servicios y dispositivos de atención de niñas, niños y adolescentes que dependen de dicha Gerencia.
2. Detallar la cantidad de personal integrante de los distintos subprogramas, precisando los establecimientos o zonas en los que realiza su tarea y modalidad de contratación.
3. Con relación a los equipos de operadores para la atención en calle, indicar:
  - i. Cantidad de niños, niñas y adolescentes atendidos en los últimos cinco años, con los indicadores usuales en las estadísticas del Gobierno de la Ciudad, a saber: edades, procedencias y derivaciones efectuadas, entre otros datos de interés.
  - ii. Si se efectuaron los censos de niños en situación de calle desde el año 2010 en adelante. En caso afirmativo, remitir a este organismo copia de los censos de los últimos cinco años. En caso de que no se hayan efectuado, comentar los motivos que generaron tal decisión.
  - iii. Informe el modelo de intervención y procedimiento utilizado en casos de adolescentes atravesados por el consumo de sustancias. Si existe articulación entre Uds. con el Consejo de los derechos de niñas, niños y adolescentes y la Dirección General de políticas sociales en adicciones. Comentar el resultado de dichas articulaciones, adolescentes atendidos y derivados hacia paradores y lugares de tratamiento.
  - iv. Informe si se ha detectado un aumento o incremento de la presencia de niños y adolescentes en calle, en tal sentido si se ha incrementado el personal existente o existe alguna previsión al respecto.
  - v. Describa la situación del personal existente en el programa de atención a chicos en situación de calle, nivel de capacitación de los mismos, horarios de desempeño en la tarea, niveles salariales y estado de revista.

- vi. Remita a esta Defensoría del Pueblo informes sobre los otros programas existentes en la Gerencia operativa, chicos atendidos, cantidad de personal existente, resultados obtenidos.
  - vii. Cualquier otro dato que considere de interés.
4. Indicar el modelo de intervención y procedimiento utilizado en caso de niños, niñas y adolescentes en situación de calle. Situaciones especiales y procedimiento en caso de desaparición.
  5. Lamentablemente, respecto de este pedido se otorgaron dos prórrogas para él envío de información las cuales **nunca fueron respondidas**. Este hecho da cuenta de que no sólo **no se genera información con los datos relevados**, sino que en toda la cadena del sistema **existe una falencia a la hora de procesar los datos con los que se pretende trabajar**.
  6. No obstante, e independientemente del preocupante estado que se denota hasta acá, las **partidas presupuestarias** asignadas a estos fines han aumentado para el año 2017, sin evidenciar una real modificación de los informes realizados por el organismo

En suma, **la única información con la que se cuenta data del año 2009** y luego informes de escaso contenido sobre los llamados recibidos y casos atendidos por el CAINA y el BAP. Sin duda, se evidencia una preocupante **falla procedimental en la obtención de la información que indica lo poco fiable que resultan los escasos datos recolectados**.

## ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS DIRIGIDOS A LOS NNYA EN SITUACIÓN DE CALLE

En pos de realizar un análisis de los programas en funcionamiento que trabajan directamente con los NNYA en situación de calle, ya sean dependientes directos del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat o bien dependientes del CNNyA esta adjuntía solicitó a través del Centro de Atención de Niñez, Adolescencia y Género de la Defensoría del Pueblo información al Ministerio de Desarrollo respecto de la cantidad de personal afectado, cantidad de móviles dispuestos a tal fin y modelos de operatoria con procedimientos.

Debido a la falta de respuesta no se puede saber la cantidad de recursos empleados en este programa, pero a través de nuestro caso testigo podemos hacer algunas observaciones:

- Respecto del proceso de denuncia al número 108 se nota un grave problema de registración de los datos de los llamados. Como hemos expuesto en el caso testigo, el mismo llamado para que cuente con una efectiva respuesta tuvo repetirse en tres ocasiones diferentes, modalidad no habitual en caso de que un ciudadano corriente desee informar de la temática. Los problemas informados por el personal del 108 se expresaron como el básico inconveniente de tomar por escrito los datos y no compren la caligrafía del compañero.



- El móvil del BAP por procedimiento no puede ingresar a las “villas”; limitación que priva de la posibilidad de ingresar en las áreas más carenciadas del país, por lo que datos informados por el móvil no estarían incluyendo dichas zonas.
- Se transcribe a modo informativo la cantidad de casos atendidos por la unidad móvil durante el 2016.

Chicos contactados por la Unidad Móvil por mes. Ciudad de Buenos Aires. Año 2016		
Mes	Chicos contactados por la Unidad Movil <sup>2</sup>	Promedio diario
Enero	172	5,73
Febrero	286	9,53
Marzo	301	10,03
Abril	308	10,27
Mayo	344	11,47
Junio	347	11,57
Julio	334	11,13
Agosto	331	11,03
Septiembre	327	10,90
Octubre	316	10,53
Noviembre	192	6,40
Diciembre	200	6,67

<sup>2</sup> Niños en situación de calle, a los que se les brindó atención por primera vez a fin de ofrecerles la inclusión en los programas de la niñez.

**Fuente:** Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) sobre la base de datos del Ministerio de Desarrollo Social. Dirección General de la Niñez y Adolescencia.

Con respecto a las Defensorías tampoco se cuenta con información oficial sobre los programas trabajados, personal afectado y procedimientos empleados, pero se puede observar, nuevamente a raíz del caso testigo, que al llamar a la Defensoría Zonal para registrar dicho caso que se había reportado telefónicamente al 108, el personal pidió que nos comunicáramos al Ex Inchauspe, Centro de Atención y Derivación (CAD), ya que no habrían cumplido con las normas de envío de información puesto que en su lugar solamente habían enviado un correo por lo que podría no darse por recibido. En el CAD al no contar con noticias por parte de la Defensoría dejaron ir a la adolescente, perdiendo su rastro.

## ANALISIS PRESUPUESTARIO

MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO Y HÁBITAT

DIRECCION GENERAL DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

Presupuesto 2016/ Programa 66: ATENCION NIÑEZ Y ADOLESCENCIA VULNERABLES

TOTAL, GENERAL: \$ 378.331.620.-

Presupuesto 2017/ Programa 66: ATENCION NIÑEZ Y ADOLESCENCIA VULNERABLES

TOTAL, GENERAL: \$ 322.543.351.-

Se observa una disminución de 56 millones de pesos entre el 2016 y el año 2017. Se desconoce el motivo de dicha variación presupuestaria.

CONSEJO DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Presupuesto 2016: \$ 201.916.425.-

Presupuesto 2017: \$ 273.053.644.-

Se observa un aumento presupuestario para el CDNNyA sin embargo no se cuenta con información para emitir una opinión sobre dicho incremento presupuestario.

## DISPOSITIVOS DE ALOJAMIENTO DESTINADOS A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

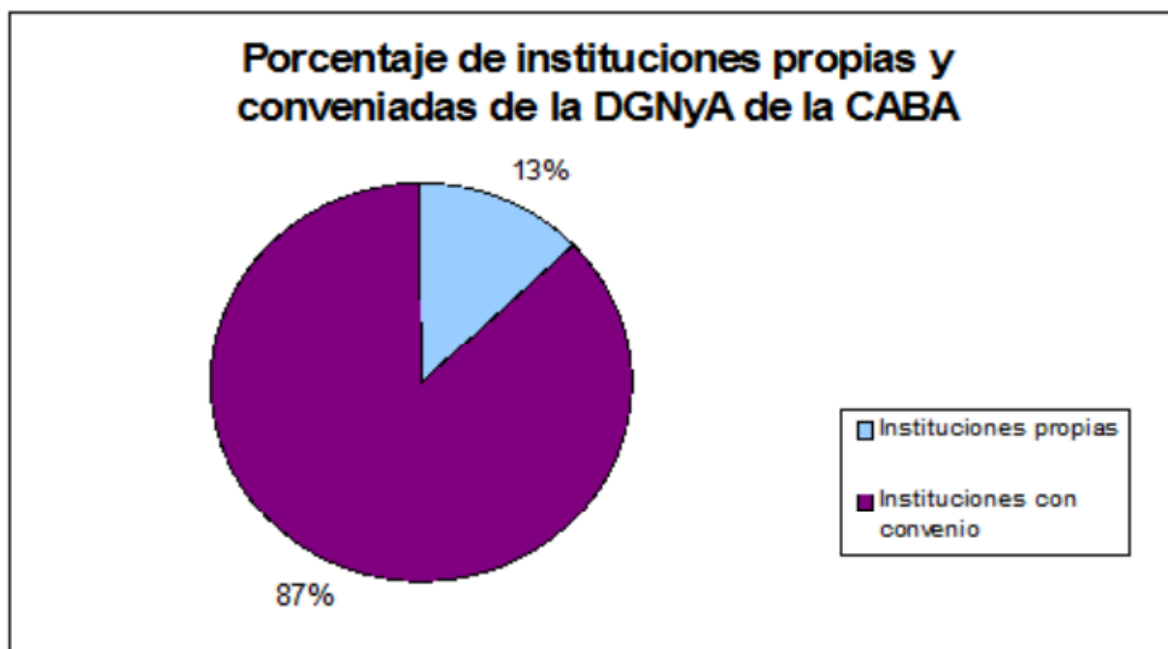
De un informe realizado por el Centro de Atención a la Niñez, Adolescencia y Género de la Defensoría del Pueblo sobre los dispositivos de alojamiento en base a un pedido de informe realizado por la misma, se obtuvieron los siguientes datos:

1. Cantidad de hogares propios del Gobierno de la CABA y de los conveniados con la Dirección General de Niñez y Adolescencia de la CABA

En el marco de la respuesta suministrada se informó que la DGNyA cuenta en la actualidad con: • Seis (6) instituciones de alojamiento propias: tres (3) hogares convivenciales, dos (2) hogares de tránsito o paradores y un (1) hogar convivencial materno, dependiente de la Dirección General de la Mujer. • Asimismo, se indicó que dicha Dirección tiene convenio con treinta y nueve (39) hogares. De ellos, quince (15) son convivenciales, dieciséis (16) de atención especializada, un (1) hogar materno, cinco (5) pequeños hogares y dos (2) familias de tránsito.

Modalidades	Cantidad de instituciones propias	Cantidad de instituciones conveniadas	Total de instituciones	Porcentaje sobre el total
Convivenciales	3	15	18	40%
Paradores	2		2	4,4%
Convivenciales maternos	1	1	2	4,4%
Atención especializada	-	16	16	36%
Pequeño hogar	-	5	5	11%
Familias sustitutas	-	2	2	4,4%
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>39</b>	<b>46</b>	

De lo expuesto se desprende que, de la totalidad de los dispositivos destinados al alojamiento de niños, niñas y adolescentes existentes en el ámbito de esta Ciudad, el ochenta y siete por ciento (87%) son ONG que han suscripto un convenio con la Dirección General de Niñez y Adolescencia; mientras que sólo el trece por ciento (13%) son hogares propios del Gobierno de la CABA.



Conclusiones arribadas en el informe mencionado:

“[...] Podemos mencionar a modo de conclusión que, del análisis elaborado en el presente, se desprende que –a la fecha (2014)– la Dirección General de Niñez y Adolescencia de la

CABA, a pesar de ser la autoridad de ejecución programática de las políticas públicas sociales de infancia y adolescencia, ha delegado en organizaciones de la sociedad civil varias de las funciones y deberes que le han sido asignados por el marco normativo vigente. Lo antedicho se pone de manifiesto si consideramos que, de la totalidad de los dispositivos destinados al alojamiento de niños, niñas y adolescentes existentes en el ámbito de esta ciudad, el ochenta y siete por ciento (87%) son ONG que han suscripto un convenio con esa Dirección; mientras que sólo el trece por ciento (13%) son hogares propios del Gobierno de la CABA. Sobre el particular cabe poner de resalto que en el curso de los últimos dos años se produjo el cierre de una gran cantidad de dispositivos como consecuencia de la falta de cumplimentación por parte de éstos de la normativa vigente, fundamentalmente en lo relativo a las condiciones de mantenimiento y habitabilidad, funcionamiento y abordaje institucional, lo que daría cuenta de que en la actualidad el panorama de las políticas públicas dirigidas a la población infanto-juvenil ha quedado librado a la discrecionalidad de las ONG. Sin embargo, no es aquélla la única deficiencia observada en el accionar de esa Dirección. Así las cosas, en el presente informe se han descrito numerosos casos en los que se evidencia que la DGNyA no ha cumplimentado el marco normativo vigente. A modo de ejemplo, mencionamos que la propia Dirección General de Niñez y Adolescencia indicó que, a la fecha, existirían “en gestión” treinta y cinco pedidos de traslados efectuados por el CDNNyA, de lo que se infiere que los niños, niñas y adolescentes respecto de los cuales existe un pedido de traslado se encuentran en dispositivos inadecuados –por la franja etaria de su población objetivo, su modalidad o sus necesidades especiales–, a la espera de que se disponga su traslado a un dispositivo adecuado. En este punto, no debe olvidarse que se trata de niños, niñas o adolescentes cuyos derechos han sido vulnerados y que han sido separados de su medio familiar y comunitario; de ahí la gravedad que resulta de su permanencia en dispositivos inadecuados, en los cuales el equipo técnico no resulta idóneo para atender a sus necesidades especiales o debe convivir con niños de franjas etarias disímiles a la propia. Asimismo, mencionamos que la DGNyA –al efectivizar los traslados de aquellos niños respecto de los cuales rige una Medida de Protección Excepcional de Derechos– no ha respetado el centro de vida de los niños, ni preservado la convivencia entre hermanos. Esto dificulta, a su vez, la vinculación que esos niños sostienen con sus referentes familiares y/o afectivos y, como consecuencia de ello, las mentadas medidas pierden su carácter transitorio. Otras irregularidades observadas se relacionan con la falta de externación hospitalaria de aquellos niños/as o adolescentes con alta médica psiquiátrica, e incluso esa Dirección ha dispuesto el traslado de niños a dispositivos inadecuados teniendo en cuenta su modalidad, franja etaria o necesidades especiales. En virtud de lo expuesto hasta aquí, analizadas e identificadas las deficiencias, corresponde a esa Dirección implementar acciones correctivas; que tiendan a regularizar la situación de los dispositivos de alojamiento destinados a niños, niñas y adolescentes en el ámbito de esta ciudad; garantizando los derechos de la población infanto-juvenil y evitando demoras o irregularidades en el otorgamiento de los recursos correspondientes.”

Al presente se cuenta con la siguiente información obtenida de la página web del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> <http://www.buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/ninezyadolescencia/acogimiento/hogares>

Se declara contar con más de 40 hogares conveniados y 2 hogares de propios del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Por lo que se sostiene la situación observada en el 2014, donde priman los hogares conveniados sobre los propios del estado.

## PARADORES

Con respecto a los dispositivos de alojamiento referidos como PARADORES, no se cuenta con un informe específico que relate la situación de algún parador de la ciudad.

Desde la defensoría se visitó el parador Avelino que en la actualidad se encuentra funcionando como hogar convivencial y los chicos/as allí alojados se encuentran en medida de protección excepcional dispuesta por el CDNNYA, por lo que se agrega como apartado referido a “Hogar Avelino”.

## HOGARES

Con respecto a los dispositivos de alojamiento referidos como HOGARES CONVIVENCIALES se obtuvo el informe realizado por la Defensoría del Pueblo de la visita al Hogar Avelino. También se cuenta con las conclusiones arribadas por el informe realizado por la Defensoría del Pueblo en el año 2014 citadas precedentemente.

## SITUACIÓN DEL HOGAR AVELINO

Para poder ejemplificar la situación de los paradores vamos a resaltar lo más importante de la inspección que realizó la Defensoría del Pueblo en el Hogar Avelino a fin de constatar su funcionamiento:

En orden cronológico de los hechos “(...)con fecha 21 de febrero de 2017, la Asesoría Tutelar nº 1 ante la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso, Administrativo y Tributario - dependiente del Ministerio Público Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- remitió a este órgano copia del oficio enviado al Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano de esta Ciudad<sup>29</sup>, en relación a la **grave situación en que se encuentran las/los niñas, niños y adolescentes alojados en el Parador “Avelino”, sito en la calle Avelino Díaz nº 1925 del barrio de Parque Chacabuco de esta Ciudad (fs. 635/640).**(...)”. En dicha visita constató “(...) **la falta de condiciones mínimas de alojamiento adecuado; déficit en la infraestructura edilicia, y demás condiciones sanitarias, de seguridad y funcionamiento; y distorsión de la finalidad del proyecto institucional de la forma de “Parador”, que conlleva a la dificultad del abordaje metodológico originalmente propuesto para dicha forma de alojamiento transitorio.** (...) Entre las irregularidades que habrían sido observadas durante la inspección se destacan: **exceso en la capacidad** de las plazas disponibles, en tanto se comprobó que el Parador tenía veinticuatro (24) camas para **treinta y seis (36) niñas, niños y adolescentes alojados.** Esta situación habría motivado que niños, niñas y adolescentes

<sup>29</sup> Oficio ATCCAYT N° 1 n° 81/17.

duerman en colchones ubicados en el piso del living/comedor o en los pisos de las habitaciones. Asimismo, se hace referencia a la existencia de **hacinamiento en las habitaciones** (en una de las cuales, por ejemplo, dormían ocho adolescentes en cuatro camas cuchetas); convivencia en la misma habitación de adolescentes de distinto sexo sin vinculación entre ellos, lo que vulnera el derecho a la intimidad y privacidad; **niños, niñas y adolescentes con pedido de traslado y reubicación a otro dispositivo adecuado** que no tendrían que permanecer en el Parador, a criterio del equipo técnico; irregularidades en los legajos; imposibilidad de cocinar en el Parador; ausencia de calefacción y refrigeración; baños fuera de funcionamiento; instalación eléctrica defectuosa, falta de presión de agua, entre otras.”

En virtud del caso testigo llevado adelante, **el día 21 de marzo de 2017 personal del Centro de Atención de la Niñez, Adolescencia y Género de esta Defensoría del Pueblo efectuó una visita en el establecimiento en cuestión** y pudo observar:

1. **Falta de adecuación de la modalidad en la que se encuadra el dispositivo en cuestión: distorsión de la modalidad de “Parador”:**

- Según la DGNNyA se trata de un “hogar de tránsito” mixto de 4 a 10 y para niñas y adolescentes hasta los 18 años.

- Estaría funcionando como un “hogar convivencial” la Defensoría del Pueblo advirtió que **“el funcionamiento y la dinámica del dispositivo, así como también las necesidades de la población alojada actualmente en el mismo, exceden a las previstas legalmente para un parador, y que por el contrario se asemejan a las características propias de un hogar convivencial.”**

- Corresponde a la Dirección General de Niñez y Adolescencia definir la modificación formal del proyecto institucional del parador a un hogar convivencial o evaluar la posibilidad de disponer el traslado de la población infanto-juvenil alojada a un dispositivo con una modalidad acorde a sus características y necesidades particulares, según la evaluación de la conveniencia que efectúe esa repartición gubernamental.

2. **Exceso en la capacidad de alojamiento y hacinamiento:**

- Se tomó conocimiento que **hasta hacía aproximadamente un mes se encontraban alojados en el dispositivo treinta y seis (36) niños, niñas y adolescentes, superando ampliamente la capacidad del inmueble.**

- Al momento de la verificación se encontraban alojados en el establecimiento en cuestión veintiocho (28) niñas y adolescentes de entre 7 y 18 años, en contraposición a lo dispuesto en el Código de Habilitaciones, que en su parte pertinente dispone que la capacidad de alojamiento permitida en los paradores **“(…)será no menor a (5) cinco y hasta un máximo de treinta (30) concurrentes diurnos,**



*pudiendo permitir el descanso nocturno de hasta un máximo de veinte (20) residentes*<sup>30</sup>

- La práctica del Gobierno local de efectuar traslados a dispositivos cuyas capacidades máximas de albergue se encuentran superadas ya ha sido denunciada por esta Defensoría del Pueblo en reiteradas oportunidades. En efecto, en el marco la **Resolución nº 1202/16**, emitida por este Órgano en virtud de los resultados obtenidos en el informe *“Estado de situación de los hogares destinados al alojamiento de niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad localizados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en relación al cumplimiento de la Ley local Nº 2881”* se recomendó a la Dirección General de Niñez y Adolescencia tenga a bien **“...c) abstenerse de efectuar traslados a dispositivos cuyas capacidades máximas de albergue ya se encuentren alcanzadas de conformidad con la normativa vigente”**. Lo mismo puede decirse respecto de lo recomendado con relación al Hogar Curapaligüe (dispositivo propio del Gobierno de la C.A.B.A.) en la **Resolución nº 256/17**.

- Se observó hacinamiento en los 5 cuartos observados y se agrega, la falta de espacios para que las niñas y adolescentes alojadas hagan su tareas, puedan leer o escribir en escritorios y disfrutar de sus derechos a la intimidad y al esparcimiento.

### 3. Deficiencias en las condiciones edilicias, de habitabilidad, accesibilidad y seguridad:

- En lo relativo a las condiciones edilicias, de habitabilidad, accesibilidad y seguridad del inmueble, la Dirección de Asistencia Técnica en Arquitectura y Urbanismo de este Órgano Constitucional efectuó las siguientes observaciones:

- Sectores de la planta baja (área de oficinas) observaban manifestaciones de filtraciones de agua en sus cielorrasos, cuyos aportes de humedad dieron origen al deterioro de los sustratos.

- Diversas puertas presentaban deterioros en sus hojas de abrir y se registraron ventanas con paños vidriados, que se observaron con rajaduras. Los armarios dispuestos en las habitaciones, carecían de puertas de cerramiento; asimismo algunos de ellos presentaban deterioros y/o faltantes de sus estantes, barrales y cajones interiores.

- La cantidad de artefactos en los baños resultaban insuficientes. Al respecto, cabe señalar que el Código de Edificación de la Ciudad, respecto de los servicios sanitarios, consagra que éstos se instalarán de acuerdo a la cantidad de personas que puedan alojarse según la capacidad de ocupación. Así, se dispone que los hogares que cuentan con dormitorios (como el caso del parador de marras) en los que se alojen entre 16 y 20 personas, deberán contar con cuatro inodoros, lavabos y duchas o bañaderas y se dispondrá de

<sup>30</sup>Art. 9.6.3.4, inc. b

un bidet por cada dos inodoros, con un mínimo de una unidad de cada artefacto, situación a la que ha dado cumplimiento el Parador “Avelino”. No obstante ello, debe considerarse que, en el momento de la visita, el dispositivo presentaba veintiocho (28) niñas y adolescentes residentes, capacidad para la cual la normativa establece una cantidad mínima de: cinco lavabos, cinco inodoros, tres bidets y cinco duchas<sup>31</sup>

➤ Existirían deficiencias en el funcionamiento de los sistemas de descarga de los inodoros y serían recurrentes las obstrucciones en el tendido cloacal, lo que produce el desborde de dichas aguas. Asimismo, se registraron depósitos, tipo mochila, carentes de tapas, así como griferías con deterioros de sus elementos componentes.

➤ El hogar carece de espacios adecuados para ser destinados al uso de depósito y oficinas de personal. Al respecto, se observó la utilización de la sala de máquinas para el guardado de alimentos y elementos varios.

➤ Al momento de la visita, el establecimiento presentaba el corte de suministro del servicio de gas natural, por parte de la empresa Metrogas S.A., como consecuencia de anomalías existentes en el tendido interno. Con motivo de ello, se encuentra en proceso la ejecución de obras para la adecuación de la instalación a los requerimientos obrantes en la normativa vigente (NAG 200): sustitución de caños y artefacto de cocina, materialización de ventilaciones reglamentarias, entre otros. Atento a lo informado por el personal, los alimentos son provistos en forma de viandas enviadas por el G.C.A.B.A., mientras que el suministro de agua caliente se realiza mediante dos (2) termotanques eléctricos.

➤ Se observaron **cajas eléctricas sin tapas y bocas de iluminación carentes de artefactos lumínicos o con conductores expuestos.**

➤ El sistema de calefacción central se encuentra fuera de funcionamiento, por lo que actualmente se conforma de equipos eléctricos tipo “split”. Lo mismo sucede con el sistema de ventilación a lo que se agrega la utilización de ventiladores de pared.

● A lo expuesto se agrega que **las condiciones de accesibilidad del Parador también resultan deficientes**, en razón de que el inmueble presenta desniveles carentes de rampas o medios alternativos de elevación complementarios, así como la ausencia de ascensores que posibiliten el desplazamiento de las personas en silla de ruedas

---

<sup>31</sup> art. 7.5.14.6

A modo de síntesis, puede afirmarse que las **deficientes condiciones edilicias, de habitabilidad, accesibilidad y seguridad que exhibe el inmueble, a lo que se agrega el incumplimiento de la capacidad máxima de albergue y de la modalidad prevista por el proyecto institucional redundan en una vulneración de los derechos de las niñas y adolescentes alojadas, las cuales quedan expuestas a situaciones de riesgo que podrían constituirse en potenciales amenazas respecto de su integridad física, su salud y su vida.**

Las irregularidades reseñadas demuestran el incumplimiento por parte de la DGNyA a la obligación de ofrecer instalaciones físicas en condiciones adecuadas, de conformidad con los parámetros establecidos por la normativa vigente en la materia. Debe tenerse en cuenta que el Estado local ha delegado sistemáticamente sus responsabilidades en la materia en organizaciones de la sociedad civil y que el 88,6% de los dispositivos de albergue dependientes de la DGNyA son, en efecto, gestionados por distintas asociaciones civiles que han suscrito un convenio con la Administración. Lo expuesto implica que sólo el 11,4% de los hogares se encuentran bajo la exclusiva responsabilidad del Gobierno local, lo que hace incomprensible que sean estos dispositivos los que presenten las mayores irregularidades edilicias y de mantenimiento.

No debe soslayarse que los NNyA que residen actualmente en el parador de marras han sido separados de su medio familiar en virtud de la adopción de una medida de protección excepcional de derechos por parte CDNNyA (medida que se justifica en su fin de restituir el ejercicio y goce de sus derechos vulnerados y la reparación de sus consecuencias) y la paradoja que se constituye cuando **el propio Gobierno local se torna en un agente vulnerador de derechos de la población infanto-juvenil que pregona proteger**. Resulta inadmisibles que NNyA ingresen al sistema de protección del Estado y vean vulnerados sus derechos por la acción y/u omisión de éste de brindar la protección especial que merecen y los cuidados adecuados.<sup>32</sup>

## ANÁLISIS DE LOS DATOS, ESTADÍSTICAS Y CENSOS (ESTIMACIONES)

Como se viene sosteniendo precedentemente, no existe hoy en día un dato o estimador confiable sobre la cantidad de NNyA en situación de calle en Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El censo realizado por el Gobierno de la Ciudad en 2017 arroja una cantidad de 876 adultos<sup>33</sup>, sin desglosar por edad, por lo que resulta imposible estimar siquiera un promedio de edad. Los datos arrojados por el registro de inscriptos mensuales en el CAINA<sup>34</sup> reconocen 1419 asistentes durante el año 2016. Resulta pertinente remarcar que este número

---

<sup>32</sup> EL CONTENIDO DEL ACÁPITE CORRESPONDE A LA RESOLUCIÓN N° 982/17 DEL CENTRO DE ATENCIÓN DE LA NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y GÉNERO.

<sup>33</sup>Información aportada por el veedor del censo por la Defensoría del Pueblo, Defensor Adjunto Lic. Arturo Pozzali

<sup>34</sup>Promedio mensual de asistentes al Centro de Atención Integral a Niños/as y Adolescentes (CAINA) por procedencia. Ciudad de Buenos Aires. Años 2009/2016

no tiene en cuenta la totalidad de los NNyA que, por distintos motivos sean geográficos, falta de conocimiento de su existencia, falta de interés en asistir, etc., no ingresan al Centro.

Utilizaremos el CAINA por ser el más relevante centro de día con el que cuenta el Gobierno de la Ciudad y porque, como dice en un informe realizado por la misma institución en el año 2006<sup>35</sup> *“aunque al CAINA no concurre la totalidad de niñas, niños y adolescentes en situación de calle del área capitalina, su accionar es reconocido como la institución referente, tanto para los niños/as y sus familiares, como para los ámbitos académicos, jurídicos, hospitalarios, educativos y sociales.”* Y cita: *“Según el censo de niños/as y adolescentes en situación de calle desarrollado por Alicia Lezcano (2002:34), frente a los “abusos permanentes, los niños reclaman espacios de contención o lugares de referencia adonde concurrir. Una de las pocas instituciones reconocidas por los niños y adolescentes (40%) es el CAINA y en una medida muy pequeña otras instituciones representadas por ONG dedicadas a la temática”.*

Ante la falta de herramientas que nos permitan estimar correctamente la población total, solamente nos queda estudiar su comportamiento; es decir, intentar analizar si en los últimos años creció o disminuyó la cantidad de niños en situación de calle. Para tal fin supondremos que la cantidad de ingresantes al CAINA varía en el mismo sentido que la población total de NNyA en situación de calle, siendo, entonces que más NNyA en la calle significaría más NNyA ingresando al CAINA.

En pos de trabajar y validar los datos que nos ofrece el CAINA analizaremos a continuación la relación entre:

- NNyA ingresantes al CAINA<sup>36</sup> versus índice de desempleo<sup>37</sup>
- NNyA ingresantes al CAINA versus índice de indigencia<sup>38 39</sup>.

Podemos trabajar con estas relaciones en base a lo aportado por el estudio antes mencionado del CAINA del año 2006 donde se vinculan los motivos de los NNyA para abandonar sus hogares con la violencia intrafamiliar, que según el mismo estudio varía y se incrementa con el desempleo de alguno de los padres, y con la situación económica.

Si se observa la Tabla 4 –tomada del mismo informe–, se ven ambas relaciones, en primer lugar, los motivos de abandono del hogar vinculados con la violencia y la situación económica, y como segunda relación el desempleo con la violencia familiar. Estimamos, de acuerdo con lo expuesto, pertinente la utilización de ambos índices, indigencia y desempleo.

<sup>35</sup> Situación de niños, niñas y adolescentes en las calles de la Ciudad de Buenos Aires. Informe basado en 1.666 entrevistas realizadas en el Centro de Atención Integral a la Niñez y Adolescencia (CAINA) entre 1991 y 2003.

<sup>36</sup> *Asistentes al CAINA por grupo de edad. Ciudad de Buenos Aires. Años 1998/2016*

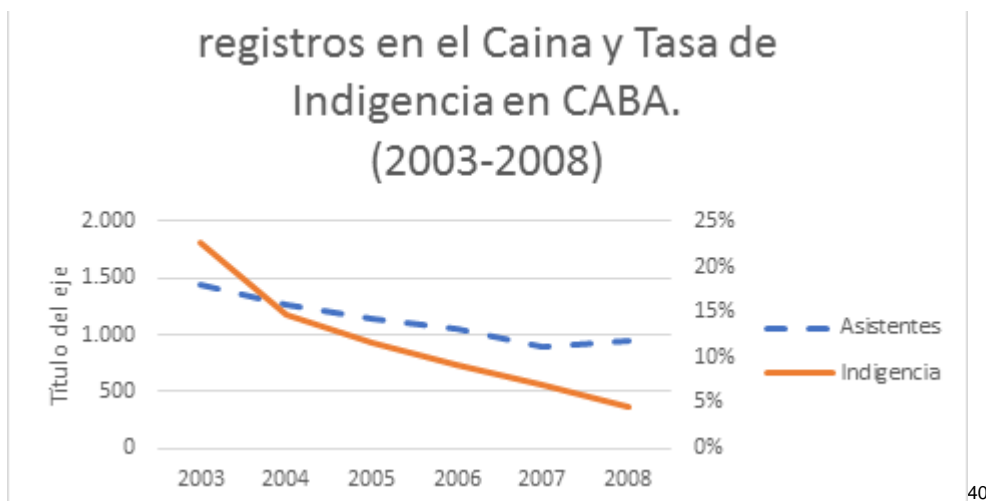
<sup>37</sup> EDSA (2004-2010) y EDSA-Bicentenario (2010-2016), Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA.

<sup>38</sup> EDSA (2004-2010) y EDSA-Bicentenario (2010-2016), Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA. informe temático sobre la pobreza y desigualdad por ingresos en la Argentina urbana.

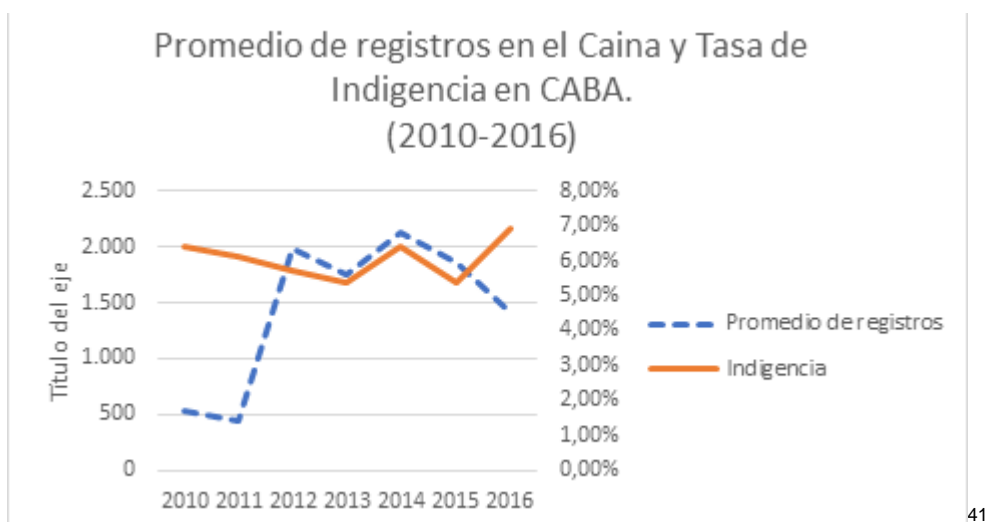
<sup>39</sup> EPH (INDEC)

Si se analizan los asistentes al CAINA desde 1998 a la actualidad, se puede observar cómo, en líneas generales, existe una correlación directa entre la cantidad de asistentes al CAINA y los índices de indigencia. Cuando la tasa de indigencia crece o decrece, la cantidad de ingresantes al CAINA varía en el mismo sentido. Idéntica relación se observa, aunque en menor grado, con el índice de desempleo

Motivos por los que se fueron a la calle	TOTAL	Madre trabaja	Madre no trabaja	Padre trabaja	Padre no trabaja	Padrastro trabaja	Padrastro no trabaja
Violencia familia	42,0%	43,2%	40,4%	37,5%	48,2%	49,4%	! 61,7%
Situación económica	31,0%	24,6%	42,1%	27,6%	47,9%	25,7%	38,3%
Conflictivas familiares varias	24,0%	26,9%	20,9%	27,6%	16,5%	25,3%	23,5%
Aburrimiento	10,0%	14,1%	11,0%	16,1%	4,7%	10,3%	1,2%
Ausencia repentina de padres	6,0%	1,8%	1,3%	3,1%	4,7%	1,2%	2,5%
Otros	0,5%		0,8%	0,5%		0,4%	



40



41

Se puede observar cómo a medida que se entra en la recuperación post crisis (tabla 2) y baja el nivel de desempleo, también baja en la misma relación la cantidad de NNyA en el CAINA. <sup>42</sup> A partir de 2010 se puede ver como el índice de indigencia supera los 5 puntos que se observaban al cierre de 2008 (7%) y consecuentemente se ve un aumento de la cantidad de asistentes al CAINA, de 939 a 1986 en 2012.

De la misma manera, se puede ver que el índice de desempleo (tabla 3) sigue la misma tendencia. Entre 2004 y 2011 baja; y en la misma relación cuando se meseta la caída

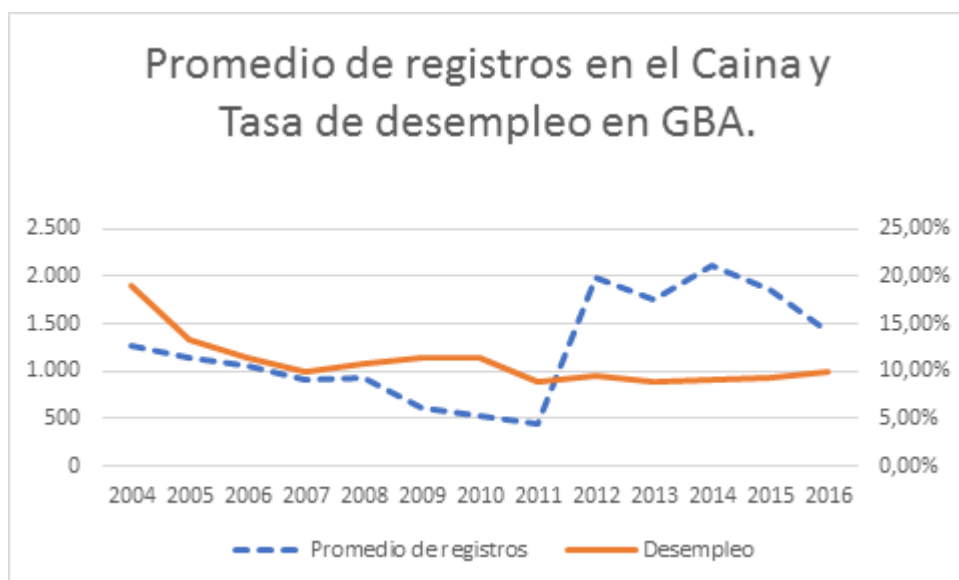
<sup>40</sup>Fuentes: Asistentes al CAINA por grupo de edad. Ciudad de Buenos Aires. Años 1998/2016 e Informe temático de la Deuda Social Argentina sobre Pobreza y Desigualdad por Ingresos en la Argentina Urbana (2010-2016)

<sup>41</sup>Asistentes al CAINA por grupo de edad. Ciudad de Buenos Aires. Años 1998/2016; Series de la EPH continua Porcentaje de hogares y personas bajo la línea de pobreza e indigencia en los aglomerados urbanos y regiones estadísticas, según la EPH continua, desde el primer semestre 2003 en adelante

<sup>42</sup>Los datos entre 2008 y 2010 no fueron tomados en cuenta debido a la intervención del INDEC



del desempleo sube la cantidad de NNyA en el CAINA. Las variaciones de 2016 han disminuido respecto de 2015 pero se mantiene alto respecto de 2009.



43

De acuerdo con lo observado existe una relación entre la asistencia al CAINA que se ve íntimamente relacionada con la situación económica del país que repercute de manera directa sobre los hogares. Post crisis del 2001, se observa un incremento significativo en la cantidad de asistentes y post reactivación económica año 2005 las cantidades disminuyen a casi la mitad o menos. Podemos efectuar una correlación entre la cantidad de asistentes al CAINA y la cantidad de NNyA en situación de calle. Para nuestro análisis tomaremos nuestro último dato de NNyA en situación de calle oficial que data del año 2009. Donde de acuerdo con el Gobierno de la Ciudad existían 1045 NNyA en situación de calle.

<sup>43</sup>Asistentes al CAINA por grupo de edad. Ciudad de Buenos Aires. Años 1998/2016; Serie de datos EDSA 2004-2010 empalmados con datos EDSA Bicentenario 2010-2015

Asistentes al CAINA por grupo de edad. Ciudad de Buenos Aires. Años 1998/2016						
Año	Grupo de edad (años)					
	Total	Hasta 12	12 - 15	16 - 18	19 y más	Ignorado
1998	694	100	390	150	54	.
1999	897	166	415	245	71	.
2000	898	116	407	258	117	.
2001	981	109	448	312	112	.
2002	1.275	146	592	378	159	.
2003	1.438	212	662	419	145	.
2004	1.258	231	550	353	124	.
2005	1.140	190	510	324	116	.
2006	1.051	131	407	354	126	33
2007	899	112	311	291	99	86
2008	939	105	310	328	115	81
2009	622	.	.	.	.	.
2010	535	.	.	.	.	.
2011	450	.	.	.	.	.
2012	1.986	193	908	661	215	9
2013	1.743	195	597	774	177	.
2014	2.121	393	778	903	47	.
2015	1.860	189	669	718	186	98
2016	1.419	171	467	607	95	79

**Nota:** el Centro de Atención Integral a Niños/as y Adolescentes (CAINA) brinda asistencia integral a niños y adolescentes en situación de calle.

**Fuente:** Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) sobre la base de datos del Ministerio de Desarrollo Social. Dirección General de la Niñez. Centro de Atención Integral de la Niñez y Adolescencia.

En los últimos 5 años observamos variaciones de los ingresantes al CAINA, registrando en el 2016 la más baja desde su pico en el 2014. Esto podría deberse a diversos motivos, entre ellos, pensamos desde la adjuntía:

1. Un perfeccionamiento en las técnicas de registro del CAINA en el 2016 que resultó en una reducción de los registros doble contabilizados en relación con años anteriores.
2. Una baja de la cantidad de NNyA en situación de calle que conviva con la tasa de incidencia más alta de la década y el nivel de desempleo más importante desde el 2010.
3. La regularización del organismo (INDEC) encargado de aportar los datos de indigencia y desempleo; lo que genera cifras más certeras en dicha materia.

Debido a que no se cuenta con datos suficientes para observar estas diferencias y sus motivos, es que no vamos a ahondar en las variaciones año a año, sino que efectuaremos un

análisis general en base a las variaciones porcentuales confiando en los datos recogidos por el CAINA. Tomaremos como referencia los 1419 asistentes al CAINA en el 2016 para poder vincularlo con la cantidad de NNyA en situación de calle contra los 622 asistentes del año 2009. Dicha relación arroja un número de al menos 1959 de NNyA un aumento del 43% en los últimos 10 años.

## CONCLUSIONES

A raíz de todo lo expuesto es que podemos afirmar que la situación de los programas destinados a NNyA en situación de extrema vulnerabilidad social, más particularmente a aquellos en situación de calle, es grave. Tal como se ha dicho, el Estado tiene una responsabilidad indelegable de efectuar una restitución inmediata de los derechos de los NNyA, tomando todas las medidas que sean necesarias, autorizando inclusive tomar medidas extraordinarias en caso de ser necesario.

Formalmente el programa propuesto por la Dirección de Niñez y Adolescencia pareciera cumplir los requerimientos para cubrir la problemática, a saber, un sistema de atención de llamados para alertar de los casos y actuar inmediatamente; móviles patrullando las calles a fin de dar con los casos de los NNyA en vulneración de derechos; paradores de día y como medida extraordinaria, en caso de que volver a su hogar y comunidad sea imposible o implique la lesión de sus derechos, los hogares convivenciales.

Sin embargo, la realidad obsta significativamente del *deber ser*, siendo que:

- No existe información actual oficial sobre el número de la cantidad de NNyA en situación de calle.
- Se creó un organismo por el Consejo de los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes con una partida presupuestaria asignada específica para generar información llamado SIPRODI. Dentro de la información publicada por dicho organismo no se cuenta con estudios o informes sobre la temática. Los datos estadísticos, tanto sobre la cantidad de llamados recibidos y la cantidad de casos trabajados se encuentran en boletines anuales que no arriban específicamente a conclusiones ni dan datos cualitativos o procesados sobre la situación actual de los NNyA en situación de calle. Respecto a esta problemática puntual solo se encuentran los censos que datan del año 2009.
- No hay estadísticas o informes sobre los NNyA en situación de calle ni estudios sobre la situación en hogares paradores o sus comportamientos desde el último confeccionado hace más de diez años por el CAINA en 2006.

- No se cumple con la ley 3.706 que prevé la realización de **censo anual desagregado** de personas en situación de calle. El realizado en los últimos 6 años no se encuentra desagregado y no cuenta con la rigurosidad que permita dar un número certero de la cantidad de personas en situación de calle.

- Esta Adjuntía estima **al menos 2 mil NNYA en situación de calle**. Un **crecimiento de 43%** en los últimos 6 años desde el último censo realizado. Para ejemplificar la cantidad esta cantidad equivale a la matrícula de 5 escuelas primarias de la Ciudad de Buenos Aires.

- Los motivos principales por los que los NNYA abandonan los hogares se pueden resumir entre violencia intra familiar y situación económica. **El rol del Estado comienza con el fortalecimiento familiar integral** que evita que los NNYA se vean obligados a abandonar sus hogares. Tal como muestran los estudios, los NNYA quienes recurren a las calles por motivos de violencia familiar y pobreza se encuentran en el 90% de los casos, mientras que quienes abandonan sus hogares por “aburrimiento” no supera el 10% y regresa a sus hogares antes de una semana de estar en la calle. Aquellos cuyos motivos fueron violencia, ausencia de los padres, pobreza, su permanencia en las calles se extiende más de 6 meses es del 16%.

- Siguiendo con lo anteriormente citado también se puede observar que los NNYA en situación son un reflejo de la grave situación económica y familiar que atraviesan los hogares de la Ciudad y Conurbano Bonaerense y que quienes transitan por las calles no lo hacen por una “decisión” personal de “aburrimiento” sino que son empujados por las situaciones que viven en sus hogares y que lesionan sus derechos.

- El BAP a través de sus equipos móviles atiende un promedio de 9 casos diarios.

- No se cuenta con información desagregada de qué tipo de casos se encuentran entre los 9 de promedio diario del BAP. Ni tampoco se cuenta con datos de que sucede una vez que llegan a los paradores, por lo que no se puede decir una vez que llegan a los mismos se modifique la situación de los chicos y chicas que pasan por allí.

- Por otro lado, se pudo observar. a través del caso testigo. la falta de recursos aplicados al programa 66 de NNYA en extrema vulnerabilidad social así también como la atención recibida por las dependencias del Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, la deficiencia en la registración de los casos, la falta de un sistema de información integral que permita seguir los casos, la falta de procedimientos que habilite al personal a poder actuar de manera rápida y eficaz en estos casos que requieren tratamiento especial.

- Evidentemente los recursos asignados a los programas de la DNNyA no están preparados para cubrir las necesidades de los NNYA en situación de calle, además de que resulta **insostenible la creación, desarrollo, armado y presupuesto de recursos para un programa del cual no se sabe a cuántas personas está dirigido**. Tanto el presupuesto 2016 y el presupuesto 2017 cuentan con una meta de atención de 3.710 NNYA asistidos en situación de calle. Se desconoce de donde surge dicho número.

Por todo lo expuesto podemos decir que **el CDNNyA no cumple su rol rector del Sistema Local de Protección de Derechos**. No cuenta con datos estadísticas, informes y estudios que permitan desarrollar una política pública integral destinada a los NNYA en situación de calle.

Con respecto a la Dirección General de Niñez y Adolescencia dependiente del Ministerio de Desarrollo fueron los responsables de no efectuar una respuesta ante los pedidos de informe de la Defensoría del Pueblo. Esto es un indicativo de la **falta de interés por trabajar en conjunto con organismos que bregan por los derechos de la ciudadanía para poder mejorar sus condiciones**. Es responsabilidad del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires los más de 2000 Niños, Niñas y Adolescentes en situación de calle y los 250 de este grupo que llega a atender en paradores y los habitantes en hogares.

Ante el exhaustivo análisis que se ha hecho, **como Defensor Adjunto del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, es que expreso mi profunda preocupación ante la situación de los Niños, Niñas y Adolescentes en situación de extrema vulnerabilidad social de la Ciudad de Buenos Aires**. Cada joven en la calle es un espejo de la falla de las políticas sociales del Estado; hoy, la calle, con sus complicaciones, hambre, riñas y problemas de salud y drogas, les ofrece a 2000 jóvenes una propuesta superadora sobre lo que viven en sus hogares familiares y sobre lo que les brinda el Gobierno de la Ciudad a través de sus, a mi entender insuficientes, programas. La reincidencia en la calle muestra como prefieren “sobrevivir” al margen del sistema que ser “víctimas” de los sistemas de “protección” de derechos del Estado que, evidentemente, no cumplen su rol.

Es por ello por lo que quedo a la espera de que el Gobierno de la Ciudad se responsabilice de la situación y en consecuencia tome las medidas necesarias para poder trabajar junto con las organizaciones de la sociedad civil y otras instituciones de control del Estado para poder mejorar los programas existentes. Así también, sugiero realizar de manera inmediata un CENSO de Niños, Niñas y Adolescentes en situación de calle y propongo que se pueda trabajar en conjunto, tanto con la Defensoría en su rol de veedora, participante, antes y durante el proceso y en la tabulación de datos como también con las organizaciones de la sociedad civil, en pos de poder armar estadísticas oficiales que nos permitan tener un panorama claro y preciso de la situación en pos de implementar las medidas pertinentes para mejorar la situación de estos jóvenes y restaurarles, efectivamente y hacia el futuro, sus derechos como argentinos y porteños.

**Sin más, esta adjuntía en conjunto con el Centro de Atención de Niñez, Adolescencia y Género de la Defensoría del Pueblo se compromete a seguir trabajando en esta materia porque trabajar para que se garanticen los derechos de los jóvenes porteños de la Ciudad de Buenos Aires es un compromiso que asumimos desde el día uno de nuestra gestión en el organismo.**

*“Si se puede juzgar el alma de una sociedad por el modo en que trata a sus miembros más vulnerables, por una regla análoga se puede predecir el futuro de una sociedad –sus perspectivas de crecimiento sostenible, de estabilidad y de prosperidad compartida a largo plazo– por la medida en que brinda a cada niño una oportunidad justa en la vida. Dar a cada niño esa oportunidad justa es la esencia del progreso equitativo. Y tal como explica esta edición del Estado Mundial de la Infancia, promover la equidad es más que una obligación moral. Es un imperativo de orden práctico a la par que estratégico que contribuye a romper los ciclos intergeneracionales de desventaja, reduciendo así las inequidades que socavan todas las sociedades.”<sup>44</sup>*

---

<sup>44</sup> UNICEF, Estado mundial de la infancia, 2016