

Lineamientos Nacionales en Materia de Niños, Niñas y Adolescentes Carentes de Cuidados Parentales (2007)

Los Lineamientos Nacionales en Materia de Niños, Niñas y Adolescentes Carentes de Cuidados Parentales del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia contienen, entre otros, principios generales para la promoción, la prevención y la permanencia del niño, niña o adolescente en su ámbito familiar; de intervención respecto de niños, niñas o adolescentes incluidos en ámbitos de cuidado familiar alternativo; y para el desarrollo de acciones permanentes y sistemáticas tendientes a la "desinstitucionalización" de niños, niñas y adolescentes.

Introducción

El Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia aprobó hace dos años el documento titulado "Lineamientos Nacionales en Materia de Niños, Niñas y Adolescentes Carentes de Cuidados Parentales".

Dicho documento es fruto de un intenso debate iniciado en el mes de noviembre del año 2006 durante las "Primeras Jornadas sobre Niños Carentes de Cuidados Parentales y que fuera proseguido por el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia desde su fundación el 15 de Diciembre 2006, donde se aprobó la siguiente declaración:

En cumplimiento del mandato de la Ley N° 26.061 en su Capítulo II, las autoridades de los órganos de protección de derechos de las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, constituyen y fundan el CONSEJO FEDERAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA, dando un paso histórico en lo que se refiere a políticas de infancia en la REPUBLICA ARGENTINA.

La reconstrucción de una Argentina devastada por la persistente aplicación de las políticas inspiradas en el neoliberalismo debe fundarse en la perspectiva del pleno respeto a los derechos humanos, sociales, económicos, culturales y políticos, considerando que la paz social, el respeto a la ley, a la defensa de la vida y la dignidad son derechos inalienables de todos los argentinos.

La protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes no puede entenderse con independencia de las condiciones generales del acceso a los derechos del conjunto de los ciudadanos en el desarrollo histórico de la sociedad. Habida cuenta del deterioro constante de aquellas, a partir del proceso iniciado en 1976 por la dictadura militar y del impacto sufrido luego de la profunda crisis de 2001 que agravara de manera inédita los padecimientos de amplios sectores de la población, la tarea de reconstruir desde los cimientos el acceso pleno a la ciudadanía para nuestra infancia es un desafío de primer orden.

Sabemos que el Estado debe actuar como principal responsable en la reparación de las desigualdades sociales en un trabajo permanente de integración e inclusión, creando oportunidades para el acceso universal e igualitario a la educación, la salud, la

vivienda, promoviendo el progreso social en el esfuerzo y el trabajo de cada uno. Nuestras políticas de desarrollo social deben reconocer a la familia como eje de inclusión social y a las personas en tanto ciudadanos y actores partícipes, no como beneficiarios pasivos.

La protección de la infancia requiere de la planificación y ejecución de políticas y acciones intersectoriales y multidisciplinarias que atraviesen el conjunto de las áreas gubernamentales en todos los niveles y también del compromiso y la participación de la sociedad toda en realizar los máximos esfuerzos para el cuidado de la niñez y la adolescencia.

Con la nueva Ley 26061 y sus decretos reglamentarios nos encaminamos al abordaje de las políticas de infancia reconociendo a niñas, niños y adolescentes como sujetos plenos de derechos, abandonando la vieja doctrina de la situación irregular y las prácticas tutelares.

Las autoridades de infancia abajo firmantes, reunidas en el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, ratificamos nuestro compromiso de:

a) Profundizar el proceso de transformación institucional y la promoción de adecuaciones normativas a nivel nacional, de las provincias y municipios, de manera que nuestras instituciones y marcos jurídicos sean armónicos y respetuosos de los derechos, principios y garantías consagrados en la CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO.

b) Adoptar formas organizativas en todos los niveles de la administración, que aseguren un vigoroso sistema de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, que promueva el acceso universal a derechos y tenga capacidad de acción efectiva y adecuada ante la amenaza o vulneración de los mismos, reconociendo en nuestras intervenciones las particularidades de cada comunidad.

c) Promover la participación de la comunidad a través de las organizaciones de la sociedad, en la elaboración y ejecución de las políticas de promoción, prevención y/o restitución de derechos, y el ejercicio del derecho a ser oído y el derecho a la participación de los niños, niñas y adolescentes.

d) Reforzar los procesos de revisión y transformación de las prácticas institucionales para con los niños, niñas y adolescentes, ajustándolas al modelo de la protección integral, evitando la superposición de los esfuerzos, la duplicación de las estructuras, la extemporalidad de objetivos, para así unificar, articular y optimizar recursos y circuitos administrativos. Elaborar estándares mínimos de calidad de asistencia, protocolos de intervención y sistemas de registro para las áreas de infancia, con particular énfasis en lo relacionado a niñas, niños y adolescentes privados de cuidados parentales.

e) Diseñar normas generales de funcionamiento y principios rectores ajustados a la Doctrina de la Protección Integral para las instituciones públicas y privadas que brindan asistencia directa a niñas, niños y adolescentes.

f) Establecer un sistema federal de evaluación y monitoreo, basado en instrumentos de generación y recolección de información compatibles para todas las jurisdicciones.

g) Realizar intercambios entre las jurisdicciones para la capacitación y asistencia técnica en los dispositivos públicos o privados que permitan a todas las jurisdicciones contar con los recursos y dispositivos que le sean necesarios para promoción, prevención y/o restitución de derechos.

h) Priorizar con particular urgencia los esfuerzos mancomunados dirigidos a la protección de la infancia y la adolescencia víctima de delitos y enfrentar de manera coordinada aberraciones como la trata, el tráfico, o la explotación sexual y la pornografía infantil, así como las problemáticas vinculadas a migraciones, trabajo infantil y toda otra violación de derechos fundamentales.

Cabe señalar que en el proceso de elaboración de los Lineamientos Nacionales en Materia de Niños, Niñas y Adolescentes Carentes de Cuidados Parentales se contó con la amplia participación de funcionarios, profesionales y técnicos de la Nación y de todas sus provincias, quienes subrayaron el compromiso de actualizar periódicamente el documento aprobado.

Lineamientos

1.- Principios generales para la promoción, la prevención y la permanencia del niño, niña o adolescente en su ámbito familiar

a. Las familias son responsables en forma prioritaria de asegurar a los niños, niñas y adolescentes el disfrute pleno y el efectivo ejercicio de sus derechos y garantías.

b. A fin de garantizar el acceso de los niños al goce de sus derechos y en aras de efectivizar su participación ciudadana, en lo que tiene que ver con las responsabilidades gubernamentales, deberá privilegiarse su acceso y permanencia en las políticas, programas y/o servicios públicos de alcance masivo o universal.

c. El conjunto de las políticas públicas —educativas, sanitarias, de seguridad social, de seguridad alimentaria, etc— deben contemplar, tanto en su diseño como implementación, al fortalecimiento de las familias a fin de garantizar la efectivización de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Deberá propiciarse la mayor autonomía de las familias como grupos sociales, fortaleciéndolas en su capacidad de proteger los derechos de sus miembros.

d. Las áreas o servicios de protección especial de derechos de la infancia y adolescencia deben intervenir de manera subsidiaria, en aquellas circunstancias en que las familias, la comunidad y el resto de las acciones gubernamentales no logren garantizar el acceso de los niños, niñas y adolescentes al efectivo ejercicio de sus derechos.

e. Cuando las familias no puedan garantizar adecuadamente los derechos de los niños, niñas y adolescentes, los organismos estatales y la sociedad civil deben desarrollar acciones de colaboración y asistencia apropiadas para que ellas mismas puedan afrontar sus responsabilidades y obligaciones. Toda estrategia de intervención debe concebir al niño, niña o adolescente como un sujeto único, con una particular historia y situación

personal y familiar, debiendo las medidas de protección ser adecuadas a su interés superior.

f. A los fines de la elaboración y/o ejecución de políticas y acciones de fortalecimiento familiar se tendrá presente un concepto amplio de familia, reconociéndose como tal, además de los progenitores, al núcleo o grupo de personas vinculadas a los niños, niñas y adolescentes, a través de líneas de parentesco por consanguinidad o por afinidad, (o con otros miembros de la familia ampliada). Asimismo deberá asimilarse al concepto de familia, a otros miembros de la comunidad que representen para el niño, niña o adolescente vínculos significativos, afectivos y positivos en su historia personal como así también en su desarrollo, asistencia y protección.

g. Tanto en las políticas de carácter general como en las específicas de protección de derechos, debe propenderse a la descentralización de los organismos de aplicación y de los planes y programas específicos, a fin de garantizar mayor autonomía, agilidad y eficacia; a una gestión asociada de los organismos de gobierno en sus distintos niveles (en coordinación con las expresiones de la comunidad) y a la promoción de redes intersectoriales locales.

h. En el diseño de los sistemas locales de protección debe involucrarse la intervención de todas las áreas de ejecución de políticas inherentes a la infancia, —salud, educación, desarrollo social, cultura, deportes, justicia, incluyendo la capacitación de políticas en materia de seguridad, etc.— con la participación activa de todos los sectores de la sociedad civil a través de sus propias modalidades organizativas. Para estos fines el trabajo intersectorial y la gestión asociada a nivel comunitario brindarán los soportes y apoyos necesarios y específicos para cada realidad.

i. En las acciones de atención a grupos familiares con dificultades en la crianza de niños, niñas y adolescentes deberá realizarse una evaluación socio-familiar que brinde una dimensión integrada de la realidad a abordar, para poder planificar y construir en conjunto con la familia —promoviendo la participación de los niños, niñas y adolescentes— y desde su comunidad todas las estrategias de apoyo necesarias, frente a situaciones de amenaza o vulneración de derechos.

j. Todas las medidas de protección implementadas deben dar cuenta de estrategias de intervención que contemplen resultados, plazos y logros obtenidos, de tal forma que no se conviertan en un fin en sí mismo. Cuando las situaciones de amenaza o vulneración de derechos detectadas no se modifiquen deberán buscarse alternativas de trabajo dentro del grupo familiar y desde los apoyos comunitarios.

2.- Principios generales a tener en cuenta frente a la adopción de una medida de separación del niño, niña o adolescente de su ámbito familiar

a. Se entenderá que el interés superior del niño, niña o adolescente exige su separación o no permanencia en el medio familiar cuando medien circunstancias de extrema gravedad que amenacen o causen perjuicio a la salud física o mental del niño, niña 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. Las medidas excepcionales se adoptarán con el

mayor grado de participación que resulte posible por parte del niño, niña o adolescente y sus progenitores.

b. El órgano local de protección de derechos con competencia para adoptar medidas excepcionales deberá encontrarse claramente identificado y deberán existir normas que regulen específicamente sus procedimientos. El mismo deberá contar con equipos especializados para intervenir en aquellas situaciones en que un niño, niña o adolescente deba ser separado de su medio familiar, proponiendo las medidas a adoptar, así como su modalidad, sus objetivos y los plazos estimativos de ella. Asimismo, una vez ejecutada la medida, el órgano administrativo, deberá supervisar la ejecución de ella, llevando un adecuado registro de los niños, niñas y adolescentes incluidos en las diferentes modalidades de cuidado, sean estos familiares o institucionales, gubernamentales o no gubernamentales.

c. Cuando fuere imprescindible separar al niño, niña o adolescente de su familia, se implementarán todas aquellas estrategias tendientes a la localización de grupos familiares cercanos a su grupo de origen y ámbitos familiares que sean relevantes y significativos para el desarrollo dentro de su medio socialcomunitario.

d. Todo cuidado alternativo será de carácter transitorio, como medida de protección que brinde la oportunidad al niño, niña o adolescente y su familia de recibir los cuidados necesarios al tiempo que se desarrollan acciones orientadas a su reinserción familiar, o bien cuando ello no sea posible, definir proyectos personales que incluyan ámbitos familiares estables y definitivos. Consecuentemente no se trata de medidas sustitutivas del grupo familiar de origen y, salvo excepciones debidamente fundadas, deberá promoverse la vinculación del niño, niña o adolescente con sus progenitores y demás familiares.

e. Se deberá procurar que la separación del niño del medio familiar no implique su alejamiento de todo el entorno afectivo, social y comunitario de origen.

f. Los niños de hasta 5 años sólo excepcionalmente pueden ser incluidos en cuidados alternativos en ámbitos institucionales.

3.- Principios generales de intervención respecto de niños, niñas o adolescentes incluidos en ámbitos de cuidado familiar alternativo

a. El acogimiento en ámbitos familiares alternativos se concibe como una opción prioritaria a ámbitos institucionales para garantizar los cuidados y desarrollo del niño, niña o adolescente, mientras se desarrollan e implementan acciones para superar las limitaciones, obstáculos o dificultades en el seno de su propia familia. Se trata de procesos y/o instancias de orden excepcional y de uso restrictivo para la reparación y restitución de derechos cuyos ejes son la transitoriedad y el trabajo socio-familiar hacia la superación de las causas que motivaron la separación del grupo familiar.

b. En relación con las políticas de acogimiento, se contemplarán todas las modalidades que los usos y costumbres locales tengan como propios (familias cuidadoras, solidarias, padrinazgos, etc). En casos de niños y niñas pequeños —especialmente aquellos comprendidos dentro del período de la primera infancia— sólo excepcionalmente

podrán adoptarse cuidados en ámbitos no familiares. Cuando se trate de hermanos se procurará mantenerlos unidos en la en la convivencia.

c. Esta modalidad de protección debe proporcionar una atención personalizada y de vida en familia, satisfaciendo los derechos básicos de provisión, salud, educación, protección y participación de los niños; y facilitando su reinserción familiar y social.

d. Las familias que se postulen para asumir la función de ámbitos familiares alternativos deben pasar por un proceso de selección, evaluación y preparación para el acogimiento de niños, niñas o adolescentes, teniendo como objetivo garantizar el bienestar integral de los mismos.

e. Las familias que tomen la responsabilidad del acogimiento transitorio deben recibir acompañamiento de equipos profesionales que capaciten, supervisen y evalúen de manera permanente su funcionamiento, estableciendo procesos de trabajo con la familia del niño, niña o adolescente para restablecer las condiciones que le permitan regresar a vivir con ella, o bien, cuando ello no sea posible, formular respuestas y/o propuestas estables y definitivas, en el menor plazo posible.

f. En el proceso de inclusión del niño, niña o adolescente en cuidados familiares alternativos resulta de vital importancia la entrevista al mismo y a algún adulto familiar significativo para él, como parte del proceso de acogida y calificación de la vulneración, a fin de incorporar sus particulares puntos de vista respecto a lo que viven como familia, y acerca de las posibles soluciones, en base a sus recursos familiares y sociales. Asimismo, la participación activa del niño, niña o adolescente y su opinión, deberá ser promovida y primordialmente tenida en cuenta en todo el proceso.

4.- Principios generales de intervención respecto de niños, niñas y adolescentes incluidos en ámbitos de cuidados institucionales

a. La ausencia temporal de ámbitos de cuidado familiar, razones de urgencia y necesidades específicas impuestas por el interés superior del niño, niña o adolescente pueden aconsejar la utilización de dispositivos institucionales, como eslabón del proceso de restitución de derechos. Por su carácter excepcional, se recurrirá a dichos cuidados cuando las anteriores intervenciones se hayan agotado sin arrojar resultados positivos según lo requiera la situación del niño, niña o adolescente por el menor tiempo posible, y con un carácter de transitoriedad.

b. Los dispositivos institucionales, tanto públicos como privados, deberán plantearse bajo una modalidad convivencial, teniendo este modelo como base de su funcionamiento la implementación de proyectos personalizados que fomenten el desarrollo de la autonomía de adolescentes, una conducción y clima adecuado. Resultan aconsejables unidades de dimensiones reducidas, con una capacidad de hasta 8 y 12 integrantes. Se procurará que los dispositivos institucionales ofrezcan, además, servicios y actividades como medidas de protección integral, es decir dirigidas a niños, niñas y adolescentes no separados de su medio familiar.

c. Los recursos humanos intervinientes deberán ser especialmente capacitados, con formación permanente y evaluaciones periódicas de desempeño.

d. Deberá contemplarse en el funcionamiento la articulación con los diversos recursos comunitarios del territorio: salud, educación, proyectos culturales, de formación, recreativos y deportivos.

e. Los cuidados en ámbitos institucionales serán supervisados desde el órgano administrativo local de aplicación, el que determinará criterios de calidad institucional, garantía y respeto de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

f. Periódicamente se re-evaluarán los proyectos de trabajo para con los niños, niñas y adolescentes incluidos en dichos dispositivos, dando cuenta de los avances para la resolución de la situación que motivó su inclusión en el mismo.

g. Los recursos institucionales deben ser diseñados como parte del modelo de apoyo socio-comunitario evitando la ubicación de niños, niñas y adolescentes alejados de su medio de residencia habitual y grupo familiar. Todas aquellas acciones específicas orientadas a garantizar el derecho a la salud —adicciones, salud mental o discapacidad— deben desarrollarse prioritariamente mediante intervenciones de tipo ambulatorio o de atención diurna, que eviten la separación del grupo de origen y encuadrando esas intervenciones en las disposiciones legales específicas que garantizan los derechos de los pacientes. Cuando medien razones de urgencia o complejidad que impongan la inclusión del niño, niña o adolescente en un ámbito institucional, los tratamientos indicados deberán ser supervisados en forma integral y teniendo como eje la pronta restitución a su medio habitual de convivencia.

5.- Principios generales para el desarrollo de acciones permanentes y sistemáticas tendientes a la "desinstitucionalización" de niños, niñas y adolescentes

a. La reversión del proceso que dio lugar a la elevada cantidad de niños, niñas y adolescentes incluidos actualmente en cuidados institucionales demanda de profundas reformas programáticas y de las prácticas de los técnicos y funcionarios con capacidad de decisión en la materia.

b. El diseño y/o rediseño de los programas de cuidados alternativos —tanto familiares como institucionales— deben contemplar la variable geográfica/territorial como un elemento central, a fin de garantizar la participación del niño, niña o adolescente, de sus vínculos afectivos y de su comunidad de origen en la ejecución de estrategias de restitución de derechos.

c. El propósito "desinstitucionalizador" debe atravesar todo el proceso de intervención, desde el comienzo, partiendo de un trabajo conjunto, constante y permanente que incluya al niño, niña o adolescente, a su ámbito familiar, a todos sus referentes afectivos e institucionales y a las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de su comunidad, evaluando en las distintas etapas mediante diagnósticos comparativos las situaciones que dieron origen a la medida adoptada.

d. Se debe promover y fomentar un rol activo de los niños, niñas y adolescentes a través del acceso a la información, espacios de participación y desarrollo de su autonomía conforme a la evolución de sus facultades. Asimismo deberá promoverse una comunicación expedita y continua entre todos los actores involucrados en el proceso de "desinstitucionalización".

e. El proceso de desinstitucionalización debe ser abierto a los cambios y flexible a los tiempos que involucra.

f. Conjuntamente con el proceso de "desinstitucionalización" y para un adecuado egreso del niño, niña o adolescente, es indispensable incorporar estrategias de seguimiento y acompañamiento en el tiempo que apoyen a las familias en el desempeño de sus roles promoviendo la autonomía de ellas e incorporando tanto al niño, niña o adolescente como a su familia a la red de servicios existentes a nivel comunitario local, favoreciendo en dicho proceso la disposición de los recursos locales.