

## Resumen ejecutivo

La presente colaboración se enmarca en el Día de Debate General sobre “Los derechos de la infancia y el cuidado alternativo”, que llevará adelante el Comité de los Derechos del Niño durante su 88° período de sesiones; pretende aportar sobre el estado de situación actual que observa en Argentina uno de los tópicos a los que el órgano de expertos independientes invita a profundizar en particular: los derechos humanos de las/os niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales.

Sucede que el 31 de mayo de 2017 Argentina sancionó una normativa nacional, por demás relevante en la materia, cuya implementación es preciso reflexionar: la Ley 27.364 por la que se crea el “Programa de Acompañamiento para el Egreso de Adolescentes y Jóvenes sin Cuidados Parentales”. Esta ley tiene por objeto garantizar la plena inclusión social y el máximo desarrollo personal y social de las/os adolescentes y jóvenes sin cuidados parentales; es decir, aquellas/os que se encuentren separadas/os de su familia y residan en dispositivos de cuidado formal.

Este documento, elaborado por un grupo de investigadoras e investigadores de la Universidad de Buenos Aires<sup>1</sup>, sintetiza los últimos datos disponibles en documentos y estadísticas oficiales; a la par, comparte algunos de los resultados alcanzados a partir de labores investigativas propias, en especial, aquellos obtenidos en una reciente encuesta realizada a 72 adolescentes<sup>2</sup> sin cuidados parentales del país. Todo ello enriquecido con información de primera mano, es decir, alcanzada desde la experticia o desarrollo profesional de las y los integrantes del equipo de investigación.

Esta contribución finaliza con la formulación de una serie de guías u orientaciones que persigue fomentar una comprensión más profunda del contenido e implicancias de la protección especial de derechos de la que son destinatarias todas/os las/os niñas, niños y adolescentes, y de qué manera aquellas han de reforzarse en circunstancias de mayor vulnerabilidad y hartamente complejas como la privación del cuidado parental; esperando resulten un valioso insumo para el debate al que el Comité invita a ingresar y, por ende, repensar.

### 1. Síntesis de la contribución

#### 1.1. Ley de egreso asistido

Si bien el Comité en sus últimas observaciones finales a la Argentina<sup>3</sup> consideró positivo la promulgación de la Ley Nacional 27.364<sup>4</sup> que creó el Programa de Acompañamiento al Egreso Asistido (PAE), manifestó su preocupación por “*el apoyo insuficiente a los niños*”

---

<sup>1</sup> Herrera Marisa (UBA - CONICET); Cecilia Paulina Grosman (UBA – CONICET); Natalia De La Torre (UBA – UNDAV); Patricio Jesús Curti (UBA); Gonzalo Ernesto Imas (UBA); Federico Pablo Notrica (UBA – UNDAV); María Martina Salituri Amezcua (UBA - UNICEN); Sabrina Anabel Silva (UBA – UNDAV); Carolina Alejandra Videtta (UBA) y Leonardo Raúl Vittola (UBA). Destacándose la indagación llevada adelante por la becaria doctoral UBACyT Carolina A. Videtta sobre “Adolescentes sin cuidados parentales. Estudio de la transición del sistema de cuidados alternativos a la autonomía y vida adulta desde el ordenamiento jurídico contemporáneo”, dirigido por las Dras. Grosman y Herrera.

<sup>2</sup> El artículo 25 del Código Civil y Comercial de la Nación establece que adolescente es toda persona entre 13 y 17 años.

<sup>3</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de la Argentina, aprobadas por el Comité en su 78º período de sesiones (14 de mayo a 1 de junio de 2018).

<sup>4</sup> Sancionada el 31/05/2017, promulgada de hecho el 22/06/2017, publicada en el Boletín Oficial el 26/06/2018.

*en su transición de la infancia a la edad adulta*". Asimismo, recomendó al Estado argentino que: *"Garantice la plena aplicación de la Ley núm. 27364 y de sus programas para apoyar a los niños acogidos en instituciones en su transición a la edad adulta"*.

En la actualidad la totalidad de las provincias de la Argentina han adherido por convenio a la ley nacional. Sin embargo, la aplicación e implementación del PAE no es total en todo el territorio, ni tampoco alcanza a toda la población destinataria del mismo.

Al momento, según datos aportados por la SENAF a mayo 2021<sup>5</sup>, la cantidad de adolescentes y jóvenes inscriptas/os en el PAE es de **1.091**. De ellas/os, 306 adolescentes y jóvenes se encuentran inscriptas/os en la etapa 1 (acompañamiento personal), mientras que 785 están en la etapa 2 (acompañamiento económico).

Según la información relevada al momento, del PAE participan 688 (63%) mujeres y 403 (37%) varones.

De total de adolescentes y jóvenes titulares **103** presentan algún tipo de discapacidad o discapacidades múltiples.

En total hay **790** referentes capacitadas/os e inscriptas/os en el registro de referentes. De la información desagregada por provincia se puede observar que en la provincia de Chaco y Jujuy solo hay un/a referente. En La Pampa, La Rioja y Misiones también hay poca cantidad de referentes (4, 5 y 6, respectivamente). Vale aclarar que, el hecho de que estén capacitadas/os no implica que estén en funciones.

Lo que deja claro, el estadio inicial del PAE en cada provincia.

## *1.2. Principales conclusiones del estudio*

Se realizó una encuesta a adolescentes sin cuidados parentales que se encuentran en el sistema de cuidados alternativos a fin de conocer en profundidad desde la propia voz de las/os protagonistas su trayectoria institucional y la situación en relación al PAE y el egreso.

El estudio se llevó adelante entre los meses de septiembre de 2020 y marzo de 2021 de manera completamente virtual dada la situación de pandemia mundial.

La encuesta se aplicó a un total de 72 adolescentes entre 13 y 17 años, incluyendo algunos jóvenes de 18 años que se encuentran alojadas/os en dispositivos de cuidado institucional. La media de edad de los/as adolescentes que contestaron la encuesta es de 16 años.

Las encuestas realizadas relevaron información de una muestra representada por el 70,83% de mujeres, 27,78% de varones y 1,39% de personas que no se identificaron con ninguna de las dos opciones (varón-mujer).

---

<sup>5</sup> Los datos que enseguida se comparten son inéditos, y fueron obtenidos a través del trabajo de campo enmarcado en la beca doctoral de Videtta Carolina a la cual se hace mención previamente.

Cabe precisar que la SENAF recientemente ha publicado el informe titulado "Avances y estado de implementación. 2019-2021. Programa de Acompañamiento para el Egreso de adolescentes y jóvenes sin cuidados parentales" (en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/09/pae\\_2021.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/09/pae_2021.pdf)); sin embargo, la información está actualizada a marzo de 2021, es decir, resulta anterior a la analizada en este apartado.

El 9,72% del total de las/os encuestadas/os presentan algún tipo de discapacidad o múltiples discapacidades. El 43% presenta una discapacidad psíquica, el 29% sensorial, mismo porcentaje intelectual y un 14% física.

Participaron adolescentes de 12 circunscripciones del país. Entre ellas, Buenos Aires, Tucumán, Misiones, Chaco, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, Río Negro, Salta, Santa Fe, Neuquén y, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En la actualidad el 5,56% de las/os adolescentes encuestadas/os tiene hijas/os. Es significativo ver este dato a la luz de la segregación por sexo, ya que en valores absolutos muestra que quienes tuvieron hijas/os en su totalidad, son mujeres.

El 53% de las/os encuestadas/os hace más de dos años que vive institucionalizada/o, mientras que el 12% hace más de ocho años que se encuentra separada/o de su familia.

Estos datos se enfrentan de manera contundente con los principios del paradigma de la protección integral y muestran de manera clara el incumplimiento de los plazos legales en cuanto a la permanencia bajo medida de protección excepcional<sup>6</sup>. En promedio, las/os encuestadas/os **pasan casi 3 años viviendo en instituciones de cuidado**.

En cuanto a la cantidad de Hogares Convivenciales por los que han vivido, más de la mitad (58,33%) vivió en más de un Hogar, mientras que solo el 41,67% permaneció en la misma institución.

En promedio las/os encuestadas/os estuvieron –por el momento– en 2 Hogares Convivenciales a lo largo de su vida institucional.

La mayoría de las/os adolescentes y jóvenes que actualmente residen en Hogares Convivenciales no han participado de la decisión de ingresar a una institución de cuidado, ni mucho menos en la elección del tipo de dispositivo de cuidado.

El 62,50% de las/os encuestadas/os refirió “no haber recibido ningún tipo de información” (26,39%) o haber recibido “poca” (36,11%) antes de ingresar al Hogar. Mientras que solo el 37,50 dijo haber recibido información. De ellas/os, el 29,17% “bastante” y el 8,33% “mucho”.

Asimismo, se les consultó si tenían conocimiento de los motivos por los cuales se había adoptado una medida de protección excepcional sobre ellas/os. El 87,50% afirmó conocer entre “mucho” (47,22%) y “bastante” (40,28%) los motivos. Sin embargo, es de destacar que el 12,50% dijo que no sabe “nada” (5,56%) o sabe “poco” (6,94%) sobre los motivos por lo cuales fue separada/o de su familia.

El 87% de las/os adolescentes encuestadas/os manifestó su deseo de vivir en otro lugar que no sea una institución de cuidado. De aquellas/os el 38% refirió querer volver con su familia de origen, el 34% vivir sola/o, el 16% manifestó su deseo de ser adoptada/o, el 7% vivir con su pareja y el 5% vivir con algún referente afectivo.

Se les consultó específicamente si conocen el PAE, un porcentaje alto (45,83%) aún no lo conoce. Entre aquellas/os que respondieron conocerlo, se les preguntó cómo lo

---

<sup>6</sup> Conforme el art. 39 de la ley 26.061 “...Estas medidas son limitadas en el tiempo y sólo se pueden prolongar mientras persistan las causas que les dieron origen” y agrega el inc. b) del art. 41 que las medidas se aplicarán conforme a los siguientes criterios: “Sólo en forma excepcional, subsidiaria y por el más breve lapso posible puede recurrirse a una forma convivencial alternativa a la de su grupo familiar, debiéndose propiciar, a través de mecanismos rápidos y ágiles, el regreso de las niñas, niños y adolescentes a su grupo o medio familiar y comunitario...”.

conocieron, la mitad lo hizo por las autoridades y el equipo técnico del Hogar en el que se encuentran, mientras que el 24% tomó conocimiento por su grupo de pares y mismo porcentaje (24%) a través de talleres sobre la autonomía que brindan ONGs.

Solo el 36% de las/os encuestadas/os participa de algún programa de preparación para la vida adulta.

El 56% de las/os encuestadas/os no tiene un plan de egreso<sup>7</sup>. Entre aquellas/os que lo tienen, en el 78,13% dicho plan contempla que las/os adolescentes y jóvenes “estudien y trabajen”.

El 63% de aquellas/os que tiene plan manifestó que tienen referente. La mitad la/o eligió ella/el misma/o, mientras que la otra mitad no pudo elegirla/o.

### 1.3. Recomendaciones

- 1) **Acompañamiento:** profundizar en las diferentes dimensiones que requieren de acompañamiento en la transición hacia la vida independiente de las/os adolescentes y jóvenes bajo cuidado del Estado, las que resultan en derechos vulnerados si no se generan las estrategias correspondientes de apoyo a través de las políticas públicas, desde una mirada interseccional y con perspectiva de género.
- 2) **Integración de políticas públicas en sus tres niveles:** avanzar en la integración de las distintas políticas y programas a nivel federal, nacional y local conforme a la Ley Nacional 27.364.
- 3) **Educación sexual integral:** fortalecer las instancias de acceso a la información sobre derechos sexuales, reproductivos y no reproductivos de las/os adolescentes y jóvenes durante el cuidado alternativo, a fin de garantizar un ejercicio pleno y responsable.
- 4) **Participación:**
  - a) Garantizar el derecho de participación de las/os adolescentes en las cuestiones atinentes a su propia vida, así como generar nuevos espacios de participación que fortalezcan la construcción de su ciudadanía.
  - b) Dar cabal cumplimiento a las instancias de participación de las/os adolescentes sin cuidados parentales en la confección, mejoramiento y actualización del PAE, en cumplimiento del artículo 24 inciso e) de la Ley Nacional 27.364 y en observancia a los estándares fijados por el Comité, en particular, en la OG 12.
- 5) **Cuidado institucional:**

---

<sup>7</sup> Se utiliza el término “plan de egreso” de modo genérico para relevar si cuentan con algún tipo de planificación y preparación para el egreso.

- a) Hallar los mecanismos que garanticen que la medida excepcional de protección de derechos cumpla con los atributos de excepcionalidad y brevedad. Garantizar el derecho a la información que le asiste a las/os adolescentes antes de adoptar una medida excepcional de protección de derechos, así como durante su cumplimiento.
- b) Asegurar la estabilidad de la trayectoria institucional. Es decir, disminuir al máximo el número de dispositivos por los que transitan las/os adolescentes sin cuidados parentales, excepto que la decisión se funde en su interés superior y sea adoptada en consideración de su opinión. Ello, a fin de generar vínculos más estables para la/el adolescente lo que sirve de apoyo al momento del egreso.
- c) Fortalecer el trabajo que se realiza en el ingreso y en el egreso de la medida de protección excepcional de derechos. El cambio de una vida en familia a una vida en institución y luego a una vida autónoma implica transiciones difíciles en la vida de las/os NNAyJ. En este sentido, el ingreso y el egreso como momentos esenciales requieren de un acompañamiento especial por parte de los equipos. Cuando se recibe a las/os NNA en las instituciones de cuidado, se les debe brindar información clara en un ambiente acogedor, que permita al NNA expresar sus preocupaciones y miedos y en el que además cuente con figuras de apoyo. Igualmente, el proceso de egreso requiere de figuras de apoyo que permitan al/la adolescente sentir que cuenta con referentes afectivos en su tránsito a la vida adulta y para afrontar los retos que ello implica.
- d) Situar a las/os adolescentes sin cuidados parentales como sujetos activos en las instituciones de cuidado, de manera tal que no sean usuarios de un servicio, sino los protagonistas del cuidado. De esta manera pasar de un sistema asistencialista, a un modelo participativo y de justicia social, donde ellas y ellos mismas/os puedan decidir sobre aspectos que le conciernen de su vida cotidiana en la institución.

**6) Egreso:**

- a) Evitar prácticas institucionales de los dispositivos de cuidado institucional que puedan resultar expulsivas y propicien el egreso apresurado de las/os adolescentes y jóvenes, sin que estén garantizadas las opciones habitacionales, el sustento económico y el acompañamiento emocional.
- b) Garantizar que el egreso del sistema sea de manera gradual y planificada. En este sentido, la preparación para una vida autónoma debe iniciarse desde la más temprana edad, de manera tal que la/el adolescente pueda ir construyendo el egreso como un proceso a largo plazo.

**7) Referentes:** resulta fundamental la capacitación de referentes para estar actualizadas/os en las prácticas y conceptos desde un enfoque de derechos, en particular, de las/os adolescentes y jóvenes con discapacidad.