

DONCEL



APORTES DE LA ASOCIACIÓN CIVIL DONCEL PARA EL DÍA DE DEBATE GENERAL 2021

Los derechos de la infancia y el cuidado alternativo



DÍA DE DEBATE GENERAL
COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO
NACIONES UNIDAS

Los derechos de la infancia y el cuidado alternativo

Pronunciamento sobre la situación del derecho a vivir en familia de los niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe, prácticas de referencia y recomendaciones

Elaborado por la Asociación Civil DONCEL de Argentina, miembro integrante y coordinadora de la Red Latinoamericana de Egresados de Protección.

Doncel es una organización de más de 15 años de trayectoria que trabaja en la defensa de los Derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, específicamente de aquellos que viven o vivieron en dispositivos de cuidado alternativo, con la participación protagónica de adolescentes y jóvenes en todas sus áreas de trabajo y con incidencia nacional y regional a partir del colectivo de jóvenes Guía Egreso con más de 10 años de historia.



Presentación

La Asociación Civil Doncel es una organización sin fines de lucro (www.doncel.org.ar) que trabaja hace más de quince años en Argentina en la defensa de los Derechos de niños, niñas, adolescentes (NNyA) y jóvenes, específicamente de aquellos que viven o vivieron en dispositivos de cuidado alternativo (en adelante DCA¹). Un pilar fundamental del trabajo de Doncel es la participación protagónica de adolescentes y jóvenes. Por ello se gestó la Guía Egreso, primer colectivo de participación en Argentina de adolescentes y jóvenes sin cuidados parentales (www.guiaegreso.org.ar). Doncel también es Cofundadora y coordinadora de la Red Latinoamericana de Egresados de Protección (www.redegresadoslatam.org), lo que ha permitido construir un panorama regional con aliados en más de 11 países.

Los aportes realizados en este documento por Doncel se basan en la experiencia técnica y en el trabajo colaborativo y participativo de adolescentes y jóvenes con experiencia de cuidados alternativos en Argentina. Se presenta información relevada a partir de la implementación de proyectos, y evidencia de investigaciones realizadas.

Asimismo, en el escenario de aislamiento por la pandemia por COVID-19, en el año 2020, junto a UNICEF Argentina, realizamos un trabajo de acompañamiento virtual hacia adolescentes, jóvenes, equipos técnicos y cuidadores de atención directa de más de 40 DCA en 10 jurisdicciones, alcanzando más de 500 adolescentes y jóvenes. Este proceso sirvió para recabar información sobre las respuestas del sistema de protección frente a la pandemia, conocer la situación de los DCA, y para escuchar las voces de adolescentes y jóvenes de distintas jurisdicciones del país. También organizamos una serie de conversatorios entre adolescentes y jóvenes y autoridades políticas; para que sus voces sean oídas por los tomadores de decisión de los más altos rangos (Primera dama, Ministros y Secretarios Nacionales, autoridades provinciales, etc.).

El colectivo de adolescentes y jóvenes Guía Egreso presenta sus propios aportes para ser tenidos en cuenta el Día de Discusión General.

A continuación, se presentan nuestros aportes en 4 ejes temáticos:

1. Sistema de protección y alternativas a la institucionalización.
2. Calidad en los cuidados alternativos.
3. Ley Nacional 27.364 y creación de Programa Nacional de acompañamiento para el egreso de jóvenes sin cuidados parentales

¹ DCA incluye el acogimiento residencial y en familias. La traducción al inglés sugerida para *dispositivos de cuidado alternativo* es *alternative care services*.



4. Atención urgente a las desigualdades exacerbadas a partir de la pandemia por la COVID-19.

Por último, brindamos conclusiones y recomendaciones.

Ejes centrales del pronunciamiento y prácticas de referencia

1) Sistema de protección y alternativas a la institucionalización

Argentina es un país federal y su sistema de protección integral de NNyA es descentralizado. Esto genera una **heterogeneidad en las respuestas que brinda el Estado frente a las vulneraciones de los derechos de NNyA** en todo el circuito de atención.

En general, los organismos descentralizados de promoción y protección poseen escasos presupuestos, lo que **limita la posibilidad de implementar medidas preventivas y de brindar respuestas integrales e idóneas** a las vulneraciones de derechos de NNyA. La dotación de personal es insuficiente y se encuentra mal remunerado, con tareas superpuestas y excesivas, por lo que también hay altas tasas de rotación. Incluso en condiciones adversas, las/os trabajadoras de los organismos descentralizados de protección son pilares fundamentales ya que realizan un trabajo dedicado y comprometido para restituir los derechos de NNyA y evitar, en lo posible, las separaciones familiares. Sin embargo, al no existir políticas de apoyo económico para otorgarle a las familias que enfrentan dificultades y debido a la incapacidad de articular recursos existentes en otras áreas (salud, vivienda, etc.), en algunas situaciones, **se toman medidas de protección excepcional, sin haber agotado las instancias de protección integral**. Además, y pese a la prohibición legal de separar a un niño/a de su familia por motivos de pobreza, vemos que **los NNyA que viven en DCA a lo largo y ancho del país provienen de las familias económicamente más pobres**. Para hacer efectiva la garantía y protección de derechos de NNyA y en particular, el derecho a vivir en familia, **se requiere de un modelo de desarrollo económico con inclusión social, que brinde trabajo y soluciones integrales a las familias**.

En algunas provincias, resultan preocupantes las injerencias del Poder Judicial en cuestiones privadas y personales de NNyA separados de sus familias. Por ejemplo, la prohibición a adolescentes del uso del teléfono celular². Estas **prácticas tutelares de judicialización de la protección coexisten con órganos administrativos muy debilitados**. Por otra parte, **los controles judiciales de las medidas excepcionales no respetan los plazos de revisión**, lo que en muchos casos resulta en una prolongación de

² Doncel (2021) *Informe Final. Proyecto de apoyo al sistema de cuidados alternativos durante emergencia por COVID -19*



las mismas. Una investigación realizada en la Ciudad de Buenos Aires por Doncel, encontró que el promedio de permanencia en DCA era de 6 años³.

En Argentina, **la mayoría de los NNyA que viven en dispositivos de cuidado alternativo lo hacen en dispositivos de tipo residencial e institucional**. Según el último relevamiento nacional⁴, el 86% de los NNyA vive en dispositivos residenciales, y sólo un 14% en acogimiento familiar. Sólo en 4 provincias las alternativas familiares acogen un mayor número de NNyA que los DCA residenciales, y hay provincias que no cuentan con programas familiares⁵.

La participación de NNyA en las decisiones sobre su cuidado es una deuda importante para garantizar la idoneidad de los cuidados. Como expresa un egresado, sus opiniones y deseos no son tenidos en cuenta en la determinación de los planes de cuidado: “...me encanta que el ‘hogar’ (cuidado alternativo residencial) me pueda ayudar de tal manera, pero no es el lugar donde yo quiero quedarme, la verdad”. También es urgente la **generación de canales de atención para que NNyA puedan reportar denuncias o preocupaciones**; ya que no se cuenta con un sistema de denuncias con atención las 24hs en todas las provincias. Si bien la línea 102, impulsada por UNICEF, está vigente en varias provincias, algunas no brindan atención 24hs, y en otras no hay líneas específicas para que NNyA realicen denuncias.

Existen iniciativas en desarrollo que resultan claves para mejorar el desempeño del sistema de protección. El RUN (Registro único nominal), impulsado por UNICEF en conjunto con la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF), lentamente va incrementando su implementación en todo el territorio nacional. Contar con **un sistema integrado de información sobre todos/as las NNyA** de Argentina es un paso fundamental y urgente, que requiere redoblar los esfuerzos. Por otra parte, **las capacitaciones al personal del sistema de protección integral** son muy dispares en el país. Existen instancias de capacitación parciales, pero es necesario que todo el personal (equipos técnicos, administrativos, cuidadores, y el Poder judicial) comparta criterios y modos de abordaje basados en los derechos de NNyA.

2) Calidad en los servicios de cuidado alternativo (DCA)

³ Doncel (2018) *Solos contra el afuera. Una investigación entre pares sobre el ejercicio de derechos y trayectorias de jóvenes que vivieron bajo cuidado alternativo en la Ciudad de Buenos Aires*.

⁴ SENAF y UNICEF (2018) *Situación de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina. Actualización 2017*.

⁵ SENAF y UNICEF (2018) *Situación de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina. Actualización 2017*. p.40-41



Las experiencias de NNyA en cuidado alternativo en Argentina son muy desiguales. En la voz de una egresada “*Depende de la institución y quién te toque*”. En esta *heterogeneidad* hay lugar para la existencia de **DCA que vulneran o fallan en proteger los derechos de NNyA**. Una investigación realizada en Argentina⁶, encontró que la organización de los DCA tienen incidencia directa en la restitución o vulneración de los derechos a la convivencia familiar, la identidad, la salud, la educación, la participación, la autonomía progresiva, y la recreación. Algunas diferencias pueden explicarse en función de la localización geográfica y del tipo de gestión de los DCA. Algunos son gestionados por el Estado, otros por organizaciones confesionales o no gubernamentales. En Argentina no hay estándares nacionales de calidad para el cuidado. Desde Doncel, junto con Aldeas Infantiles y UNICEF, se ha elaborado una Guía de Indicadores para el desarrollo de estándares de cuidado⁷, pero este instrumento sólo fue probado como piloto en una provincia y no contempla las dinámicas del cuidado alternativo familiar. **El monitoreo que realizan los Estados provinciales de los cuidados alternativos es insuficiente, ya que no se evalúa el cumplimiento de derechos de NNyA.**

Es fundamental que **el Estado Nacional genere lineamientos de actuación y estándares de calidad basados en la protección integral de derechos, y que los mismos sean implementados en todas las provincias.**

3) Ley Nacional y Programa de acompañamiento para el egreso de jóvenes sin cuidados parentales (27.364/2017)

El Programa de acompañamiento para el egreso (PAE), creado por la Ley Nacional 27.364 en el año 2017 constituye un **hito en el reconocimiento de los derechos de adolescentes y jóvenes sin cuidados parentales**. Por primera vez el Estado argentino reconoce la necesidad de acompañamiento en el proceso de transición hacia la autonomía de adolescentes que viven en DCA, más allá de los 18 años. El programa consiste en un acompañamiento emocional, por parte de un referente, a partir de los 13 años; y una asignación económica mensual, igual a un 80% de un Salario Mínimo Vital y Móvil, a partir del momento del egreso del DCA y hasta los 21 años (o los 25 años, si es que continúan estudiando). De esta manera, la Ley subsana la desigualdad que sufrían adolescentes y jóvenes sin cuidados parentales respecto de sus pares que viven en familias **al equiparar la responsabilidad estatal de cuidado con la exigida a las familias.**

⁶ Red Latinoamericana de Egresados de protección (2020) *Más autonomía, Más Derechos: Argentina*.

⁷ Aldeas Infantiles SOS Argentina, Doncel, Unicef (2018) *Guía de indicadores para el cuidado alternativo de niñas, niños y adolescentes en modalidad residencial. Hacia prácticas de cuidado en clave de derechos.*



El proceso de redacción de la Ley contó con la participación directa de adolescentes y jóvenes con experiencia del cuidado, así como la incidencia pública para su sanción. La Ley fue votada por unanimidad en ambas cámaras del Congreso Nacional, gracias al rol **protagónico del colectivo de jóvenes egresados, Guía Egreso.**

A la fecha ya son titulares del programa más de 1000 adolescentes y jóvenes⁸, pero este número es pequeño en relación al total de personas a quienes se dirige el programa. Según relevamientos realizados por Doncel, una gran cantidad de adolescentes y jóvenes no conocen el PAE, o no tienen información concreta sobre el mismo. Es importante **asegurar la suficiente asignación de recursos**, y la **difusión** del PAE para alcanzar a la totalidad de adolescentes y jóvenes en condiciones de ingresar al programa en todas las provincias.

El PAE es una **ley pionera y ejemplar en la región**⁹, porque reconoce el derecho al acompañamiento y la preparación para el egreso desde los 13 años, y porque es una **propuesta integral** que toma en cuenta las dimensiones de salud, educación, vivienda, trabajo, tiempo libre y recreación, e identidad. **En este sentido, puede ser considerado un ejemplo para replicar en otros países, incluso como parte de una recomendación del Comité.** El Programa creado por la Ley supera las respuestas fragmentadas de programas que buscaban atender parcialmente los problemas de las juventudes: dificultades en el acceso a la vivienda, el retraso y la deserción escolar, la informalidad laboral, entre otros. Sin embargo, estos **problemas estructurales y complejos continúan siendo** desafíos para la política pública.

El colectivo Guía Egreso, ha ido creciendo año a año, generando participación a nivel nacional, y en distintas provincias (Salta, Santa Fe, Tucumán). Un importante logro del colectivo, es que **NNyA y jóvenes ‘sin cuidados parentales’ tengan representación en el Consejo Consultivo, creado por la SENNAF en 2021.** La formalización de este espacio a nivel nacional es muy importante, y debe ser seguido por todos los niveles de gobierno, para asegurar la participación de las infancias y juventudes en su diversidad en las políticas que les atañen. Es muy importante **que los procesos de participación sean acompañados y sean vinculantes**, para que la participación sea una experiencia positiva para NNyA y jóvenes y sea significativa, al generar propuestas concretas, iniciativas parlamentarias, etc.

⁸ Doncel, SENNAF (2021). *Avances y Estado de implementación. 2019-2021. Programa de acompañamiento para el egreso de adolescentes y jóvenes sin cuidados parentales.*

⁹ Red Latinoamericana de Egresados de Protección (2020) *Más Autonomía, Más Derechos.* Doncel.



4) Atención urgente a las desigualdades a partir de la Pandemia por COVID-19.

La Pandemia extremó las desigualdades existentes y exacerbó las problemáticas sociales estructurales, profundizando las dificultades previas del sistema de protección y de los DCA. El impacto de la pandemia produjo un incremento de la pobreza en familias con NNyA¹⁰, altísimos niveles de deserción escolar y desempleo, e impactó diferencialmente en NNyA que viven en DCA.

A partir del trabajo realizado por Doncel en el año 2020, junto a UNICEF Argentina, pudimos relevar la situación atravesada por los DCA de tipo residencial durante la primera etapa del aislamiento por la Pandemia. Los hallazgos fueron los siguientes:

1. Dificultades para la continuidad educativa de NNyA vinculadas a problemas de acceso a la conectividad de internet, y a la disponibilidad de celulares y computadoras; así como falta de personal para apoyar las tareas escolares.
2. Dificultades de NNyA para mantener el vínculo con familiares y otros afectos fuera del DCA debido a cuestiones de infraestructura y equipamiento y la persistencia de reglas restrictivas.
3. Ante la falta de propuestas recreativas y de contacto con el exterior, muchos NNyA se sintieron tristes y desmotivados. Además, hubo dificultades para acceder a los servicios de salud y salud mental.
4. Interrupción de procesos de preparación y acompañamiento a los egresos.
5. Desigualdades de género en las prácticas cotidianas en los DCA, como la propuesta de diferentes actividades a varones y mujeres.
6. Demanda por parte de NNyA de espacios de participación.
7. Problemas derivados de la falta de procedimientos o protocolos para actuar frente al nuevo escenario a partir del COVID-19 y falta de espacios de contención y acompañamiento para el personal de los DCA.

Recomendaciones

La Pandemia puso de manifiesto la importancia de **avanzar en transformaciones que hace tiempo se reconocen como necesarias**. Muchas de las observaciones y recomendaciones que el Comité de Derechos del Niño ha hecho a la Argentina en el año 2018 en relación al ambiente familiar y cuidado alternativo¹¹ siguen vigentes y quedaron agudizadas producto de la pandemia. Si bien se registran avances -que han sido señalados

¹⁰ Según estimaciones de UNICEF, el porcentaje de NNyA pobres alcanzaría el 62,9% en el segundo semestre de 2020. Fuente: [UNICEF actualiza la estimación de pobreza infantil: Alcanzaría a más de 8 millones de chicas y chicos.](#)

¹¹ CRC/C/ARG/CO/5-6



a lo largo del documento- muchas iniciativas tienen grados desiguales de implementación en el país, y su impulso y sostenimiento depende en buena medida de gestiones intermedias, lo que dificulta el progreso continuo e igualitario. Por eso, **consideramos prioritaria la elaboración de un plan nacional de largo plazo de transformación del sistema de cuidados alternativos**, que defina pasos, metas y recursos para su consecución.

Recomendamos:

- Implementar políticas universales de transferencia directa de ingresos y oportunidades de generación de ingresos para atender a la pobreza multidimensional infantil y apoyar a las familias y comunidades en sus responsabilidades de cuidado.
- Reforzar la articulación, comunicación y coordinación, entre los organismos de protección en sus distintos niveles y los DCA.
- Implementar estrategias de desinstitucionalización y limitar el cuidado alternativo residencial como último recurso y en consideración al interés superior del NNA.
- Garantizar el acceso al programa nacional de acompañamiento para el Egreso de jóvenes sin cuidados parentales reconocido por Ley.
- Promover estándares de calidad del cuidado en los DCA desde enfoque de derechos y perspectiva de géneros, así como la supervisión de sus prácticas de cuidado.
- Proveer dispositivos con conexión a internet para uso personal de NNyA, fundamentalmente quienes viven en DCA, para garantizar sus derechos.
- Garantizar la capacitación continua de todo el personal del sistema de protección y la creación de espacios de acompañamiento para los trabajadores de los DCA.
- Crear espacios permanentes y formalizados de participación juvenil, tanto en los procesos decisorios vinculados a su cuidado, como a nivel de las políticas públicas que los/as afectan.
- Realizar campañas focalizadas para la continuidad educativa y la terminalidad de NNyA y jóvenes sin cuidados parentales, teniendo en cuenta sus vulnerabilidades específicas.
- Garantizar el acceso a tratamientos de salud mental de NNyA que residen en DCA.



ANEXO- Fuentes y Bibliografía

Investigaciones

DONCEL, FLACSO y UNICEF (2015) [Construyendo Autonomía. Un estudio entre pares sobre la transición hacia la vida adulta de jóvenes sin cuidados parentales.](#)

DONCEL (2018) [Solos contra el afuera. Una investigación entre pares sobre el ejercicio de derechos y trayectorias de jóvenes que vivieron bajo cuidado alternativo en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina.](#)

Red Latinoamericana de Egresados de Protección (2020) [Más autonomía, más derechos: investigación sobre modalidades de acompañamiento de las transiciones de adolescentes y jóvenes del sistema de cuidados alternativos a la vida autónoma en América Latina.](#)

Publicaciones del Observatorio sobre la Ley de Egreso y los derechos de jóvenes sin cuidados parentales

Doncel (2019) [En Foco N1: Una población invisibilizada.](#)

Doncel (2020) [En Foco N2: COVID-19: Impacto en niñas/os, adolescentes y jóvenes privados de cuidado parental.](#)

Doncel (2020) [En Foco N3: Covid-19: ¿cómo responden los sistemas de protección de infancias frente a los desafíos del cuidado?](#)

Doncel (2021) [En Foco N4: Desigualdades de género y ESI: Niños, niñas y adolescentes en dispositivos de cuidado alternativo del sistema de protección integral de derecho](#)

Doncel (2021) [En Foco N5: Derecho de NNA a la vida familiar y comunitaria en América Latina Desafíos y aportes para la transformación del cuidado en Argentina.](#)

Doncel, SENNAF (2021). [Avances y Estado de implementación.2019-2021. Programa de acompañamiento para el egreso de adolescentes y jóvenes sin cuidados parentales.](#)

Otras publicaciones y documentos de Doncel

Doncel (2021) Informe Final. Proyecto de apoyo al sistema de cuidados alternativos durante emergencia por COVID -19

Aldeas Infantiles SOS Argentina, Doncel, Unicef (2018) [Guía de indicadores para el cuidado alternativo de niñas, niños y adolescentes en modalidad residencial. Hacia prácticas de cuidado en clave de derechos.](#)

Doncel (2020) [Prácticas de acompañamiento de adolescentes y jóvenes sin cuidados parentales – Material de trabajo para equipos](#) - Los y las trabajadoras del sistema de cuidados alternativos frente al COVID 19



Doncel (2020) [Experiencias y claves para un acompañamiento integral de las transiciones hacia la vida autónoma de adolescentes y jóvenes separados/as de sus familias – Material de trabajo para equipos -](#)

Eventos de participación e incidencia

[Festival Mandate \(2018\)](#), el Primer Foro Nacional de Jóvenes sin cuidados parentales

[Mandate propuestas](#) (2019), jornada realizada en el Congreso de la Nación, donde adolescentes y jóvenes que viven separados de su medio familiar presentaron un [Documento con Propuestas](#) para mejorar las vidas de NNyA que crecen bajo cuidado del Estado.

[I Conversatorio. Adolescentes, jóvenes y desigualdades. ¿Qué políticas públicas queremos?](#)(2020) participación central del Secretario Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, Gabriel Lerner; la Secretaria de Políticas de Igualdad y Diversidad, Cecilia “Checha” Merchán y la Directora Nacional de Educación Secundaria, Laura Penacca.

[Diálogo con Fabiola Yañez](#), primera dama de la Nación (2020).

[II Conversatorio. Adolescentes, jóvenes y desigualdades. ¿Qué políticas públicas queremos?](#) (2020) Jóvenes conversan con Marisa Graham, Defensora Nacional de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

[III Conversatorio. Adolescentes, jóvenes y desigualdades. ¿Qué políticas públicas queremos?](#) (2020) Jóvenes conversan con Daniel Arroyo, Ministro de Desarrollo Social de la Nación y Gabriel Lerner, Secretario de Niñez, Adolescencia y Familia. ¿Cómo pasan el aislamiento? ¿qué les preocupa? ¿de qué cosas quieren que se ocupe el Estado?

[¿Qué es el PAE? Te lo cuentan sus protagonistas. Encuentro federal de adolescentes en dispositivos de cuidado alternativo y que egresaron y son titulares del PAE.](#) (2020) Encuentro federal organizado por Doncel y la SENAF para brindar información a los organismos de protección y a los DCA sobre el PAE.

[Mensaje de agradecimiento de jóvenes](#) (2020) al personal del sistema de Protección Integral de Derechos.

